Die interministerielle Zuständigkeitsverteilung auf dem Gebiet der Wirtschaftspolitik

Ein Organisationsproblem auf Bundesebene

INAUGURAL-DISSERTATION

zur Erlangung des Doktorgrades einer

Hohen Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät

(Wirtschaftswissenschaftliche Abteilung)

der Eberhard-Karls-Universität zu Tübingen

vorgelegt von

WALTER RICHTBERG

aus Groß-Rohrheim

1969

Die interministerielle Zuständigkeitsverteilung auf dem Gebiet der Wirtschaftspolitik

Ein Organisationsproblem auf Bundesebene

INAUGURAL-DISSERTATION

zur Erlangung des Doktorgrades einer

Hohen Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät

(Wirtschaftswissenschaftliche Abteilung)

der Eberhard-Karls-Universität zu Tübingen

vorgelegt von

WALTER RICHTBERG

aus Groß-Rohrheim

1969

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

Dekan: Professor Dr. Hans-Jürgen Vosgerau

Erstberichterstatter: Professor Dr. Woldemar Koch

Zweitberichterstatter: Professor Dr. Norbert Kloten

Tag der mündlichen Prüfung: 11. Februar 1969

VORWORT

Der vorliegenden Studie ging meine Diplom-Arbeit über die wirtschaftspolitischen Kompetenzen des Bundesministeriums für Wirtschaft, welche auf Anregung meines verehrten Lehrers Prof.Dr. Woldemar Koch entstand, unmittelbar voraus. Im Verlauf der damaligen Materialsuche im Wirtschaftsministerium gewann ich den Eindruck - der durch spätere Untersuchungen noch erhärtet wurde - , daß nicht nur einzelne Wissenschaftler und nicht der Ministerialverwaltung angehörende Praktiker, sondern auch Angehörige der Exekutive selbst die Undurchsichtigkeit und Vielschichtigkeit der auf dem Gebiet der Wirtschaftspolitik bestehenden interministeriellen Zuständigkeitsverteilung beklagen. Dabei begegnet man diesem Phänomen häufig mit einer gewissen Resignation, welche mit dem Hinweis auf umfassende und unauflösbare Interdependenzen im Bereich wirtschaftspolitischen Handelns motiviert wird.

Vor diesem Hintergrund ist das Entstehen der hier vorgelegten Arbeit zu sehen. Sie soll dazu beitragen, die vorhandenen Kompetenzstrukturen sichtbar zu machen,das "Kompetenzdunkel" aufzuhellen und gleichzeitig einen Einblick in die Ursachen der bei der Handhabung dieser Arbeitsteilung auftretenden Unzulänglichkeiten vermitteln. Erst auf dieser Basis erscheint eine Kritik der bestehenden Zuständigkeitsverteilung gerechtfertigt und ein Anlauf zu ihrer -eventuell möglichen - Verbesserung sinnvoll.

Die Bearbeitung des so skizzierten Problemkreises stand unter dem Einfluß von Schwierigkeiten bei der Beschaffung entsprechender Informationen, da eine originäre Publizierung von Zuständigkeitsregelungen nur in seltenen Fällen und an sehr verschiedenen, teilweise nur zufällig zu findenden Orten erfolgt und lediglich in neuerer Zeit sich einige, wenn auch mitunter nur unsystematisch beschreibende, sekundäre Informationsquellen anbieten. Ein systematisches Literaturstudium war also nicht möglich.

Das weitgehende Fehlen ähnlicher wissenschaftlicher Zuständigkeitsuntersuchungen zwang dazu, in weiten Bereichen der vorliegenden Abhandlung eigene Begriffsbildungen auszuarbeiten. Nur bei genauer Beachtung derselben lassen sich Fehlinterpretationen vermeiden. Um angesichts einer bereichsweise vielleicht ungewohnten Terminologie und Bearbeitungsweise die jeweilige sachliche und standörtliche Orientierung zu erleichtern, wurden die Ausführungen verstärkt durch in den Text eingearbeitete Beispiele oder Erläuterungen in den Fußnoten untermauert bzw. durch oftmals bewußt vorgenommene Wiederholungen verständlicher zu gestalten versucht. Außerdem ist darauf hinzuweisen, daß das Verstehen von Gliederung und Inhalt des dargebotenen Stoffes durch das Lesen lediglich von Ausschnitten sehr erschwert wird, da ein starker sachlicher Zusammenhang zwischen den einzelnen Aussagen existiert und vieles auf bereits früher Gesagtem aufbaut.

Letztlich erscheinen einige Bemerkungen zu der verwendeten Darstellungsweise angebracht. Wenn etwa besonders im zweiten Teil dieser Studie der Eindruck einer etwas formalen, sehr abstrakten und absichernden Untersuchungsführung entstehen kann, so ist dies darauf zurückzuführen, daß an diesem Ort in erster Linie eine wissenschaftliche Qualifikation nachgewiesen werden soll, ein Vorhaben, dem unter den gegebenen Bedingungen einer "Neulandbeschreitung" meines Erachtens auf diese Weise am besten Rechnung zu tragen ist. Der streng wissenschaftliche Charakter der Arbeit zeichnet auch für das vergleichsweise zurückhaltende Schlußurteil verantwortlich.

Abschließend möchte ich allen bei der Materialbeschaffung behilflichen Personen aus den einzelnen Bundesministerien und dem Bundeskanzleramt danken, besonders aber Herrn Ministerialrat Dr.Randel und Herrn Ministerialrat Dr.Grundschöttel. Außerdem schulde ich Herrn Prof. Dr. Woldemar Koch für vielfältige Anregungen bei der Abfassung dieser Arbeit, welche Ende 1968 abgeschlossen wurde, großen Dank.

INHALTSVERZEICHNIS

Einleitung: Die Problemstellung 1

Erster Teil: DARSTELLUNG DER INTERMINISTERIELLEN KOMPETENZVERTEILUNG..... 6

Kapitel I: Vorfragen der Zuständigkeitserfassung 6

1. Theoretisch konzipierte Kompetenzabgrenzungskriterien 7

a) Schema möglicher Kompetenzbereiche 7
b) Reduktion dieses Schemas 11

2. Praktische Verwendung zusätzlicher Kriterien und deren Bedeutung 17

a) Die wichtigsten Zusatzkriterien 18
b) Bedeutung der Zusatzkriterien 20

3. Terminologie und Arbeitstechnik 23

a) Kompetenzgrade 23
b) Arbeitstechnische Hinweise 26

Kapitel II: Die interministerielle Zuständigkeitsverteilung 28

1. Zuständigkeiten zur Begründung wirtschaftspolitischer Handlungsmöglichkeiten 28

a) Sektoralkompetenzen 28
b) Finalkompetenzen 30

2. Zuständigkeiten zur Schaffung der Voraussetzungen für den Mitteleinsatz ..... .37

a) Kompetenzen zur Informationsauswertung.....37
b) Kompetenzen zur Zielprogrammplanung 44

3. Zuständigkeiten für den Mitteleinsatz (instrumentell-funktionelle Kompetenzen) 47

a) Instrumente der Finanzpolitik 50
aa) Budgetsalden 50
ab) Staatsausgaben 53
ac) Staatseinnahmen 60
b) Instrumente der Geld-und Kreditpolitik ... 64
ba) Aufnahme und Vergabe staatlicher Kredite 64
bb) Liquiditätspolitisches Instrumentarium 68
bc) Kontrolle des Kreditgebarens der Nichtbanken 71
c) Instrumente der Außenwirtschaftspolitik .. 73
ca) Überwachung des internationalen Güter- und Dienstleistungsaustausches..... 73
cb) Überwachung des internationalen Zahlungsverkehrs..... 78
cc) Spezielle Förderungsmaßnahmen im Außenwirtschaftsverkehr 81
cd) Verkehr mit internationalen Wirtschaftsorganisationen 83
d) Instrumente zur direkten Kontrolle der Binnenwirtschaft 86
da) Kontrolle der Wettbewerbsbedingungen.. 86
db) Preiskontrollen 88
dc) Sonstige Kontrollen der Binnenwirtschaft 92
e) Änderung institutioneller Rahmenbedingungen 95
ea) Systemänderungen beim Mitteleinsatz .. 95
eb) Änderung sonstiger Strukturkomponenten des Wirtschaftsablaufs 99

Kapitel III: Die Realisierung dieser Arbeitsteilung 102

1. Bestimmungsgründe für die Verwirklichung von Kompetenzansprüchen 109

a) Sachliche Bestimmungsgründe 110
b) Historische Bestimmungsgründe.....114
c) Politische Bestimmungsgründe 117
d) Personelle Bestimmungsgründe 122

2. Die interministerielle Gewichtsverteilung...125

a) Die Kompetenzposition des BMWi 127
b) Die Kompetenzposition des BMF 134
c) Die Kompetenzposition des BML und des BMA142
d) Die Kompetenzposition des BMV, des BMWo, des BMZ und des BSchM 149
e) Versuch einer gegenseitigen Gewichtsabstufung 153

3. Die Bedeutung des interministeriellen Koordinationsverfahrens 156

a) Darstellung des Koordinationsverfahrens..156
b) Der Einfluß dieses Verfahrens auf die interministerielle Gewichtsverteilung....166

Zweiter Teil: DIE BEURTEILUNG DER INTERMINISTERIELLEN KOMPETENZVERTEILUNG 172

Kapitel I: Die Anforderungen einer rationalen Wirtschaftspolitik 175

1. Abgrenzung des Untersuchungsanspruchs.....175

2. Rationale Wirtschaftspolitik in den Phasen der Informationsauswertung und Zielprogrammplanung 179

a) Informationsauswertung 179
b) Zielprogrammplanung 184

3. Rationale Wirtschaftspolitik in der Phase des Mitteleinsatzes 189

Kapitel II: Rationale Wirtschaftspolitik und Kompetenzverteilung 202

1. Die Spezifizierung des Organisations - problems 204

2. Der Einfluß einer Kompetenzverteilung auf die Anforderungen rationaler Wirtschafts- politik (theoretischer Aspekt) 211

a) Koordinierung des Handelns 212
b) Schnelligkeit des Handelns 215
c) Wertneutralität des Handelns 217
d) Einheitlichkeit des Handelns 219
e) Ausgewogenheit und Vollständigkeit des Handelns 221
f) Verwendung von Hilfsmitteln und Kosten- minimierung 223

3. Die Folgerungen für eine rationale Kompe- tenzverteilung (politischer Aspekt)..... 226

a) Die arbeitsteilige Zuordnung der einzel- nen Aktivitätsphasen 226
b) Die Informationsauswertungs- und Ziel- programmplanungszuständigkeiten 228
c) Die Mitteleinsatzzuständigkeiten 231
ca) Abgrenzungskriterien 232
cb) Organisatorische Einzelprobleme 238
d) Die Mitteleinsatzleitstelle 243

Kapitel III: Auswertung bisheriger Analysen .. 249

1. Zusammenfassende Beurteilung der heutigen Kompetenzverteilung 250

2. Grundzüge einer Neuorganisation der Wirtschaftsverwaltung 261

a) Die arbeitsteilige Gestaltung der einzelnen Aktivitätsphasen im allgemeinen 262
b) Die Verteilung der Mitteleinsatzkompetenzen im besonderen 267
c) Koordination und Kommunikation 275

3. Schlußbetrachtung 279

LITERATURVERZEICHNIS 284

LEBENSLAUF 301

VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN

AA	- Auswärtiges Amt
Abt.	- Abteilung
BAnz.	- Bundesanzeiger, Köln
BBG	- Gesetz über die Deutsche Bundesbank
BGBl.	- Bundesgesetzblatt, Bonn
B.Reg.	- Bundesregierung
BF	- "Bundesministerium(s) der Finanzen"
BG	- "Bundesministerium(s) für Geld- und Kreditpolitik"
BK	- "Bundesministerium für wirtschaftliche Kontrollen"
BMA	- Bundesministerium(s) für Arbeit und Sozialordnung
BMF	- Bundesministerium(s) der Finanzen
BML	- Bundesministerium(s) für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
BMP	- Bundesministerium(s) für das Post- und Fernmeldewesen
BMV	- Bundesministerium(s) für Verkehr
BMWi	- Bundesministerium(s) für Wirtschaft
BMWo	- Bundesministerium(s) für Wohnungswesen und Städtebau
BMZ	- Bundesministerium(s) für wirtschaftliche Zusammenarbeit
BSchM	- Bundesschatzministerium(s)
FAZ	- Frankfurter Allgemeine, Zeitung für Deutschland, D-Ausgabe
GAdBRH	- Gutachten(s) des Bundesrechnungshofes
GG	- Grundgesetz
GGO	- Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
GWB	- Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HPA	- Handelspolitischer Ausschuß
JWF	- Jnternationaler Währungsfonds
KWG	- Gesetz über das Kreditwesen
RGBl.	- Reichsgesetzblatt, Berlin
RHO	- Reichshaushaltsordnung
WiGBl.	- Gesetz- und Verordnungsblatt des Vereinigten Wirtschaftsgebietes

Einleitung: Die Problemstellung

Der Ruf nach einer Wirtschaftspolitik "aus einem Guß" gehört in der Bundesrepublik Deutschland zu den, je nach Ausmaß der wirtschaftlichen Schwierigkeiten mit unterschiedlicher Intensität erhobenen, immer wiederkehrenden Forderungen. Dieses Anliegen ist in der Regel mit einer Kritik an der mangelhaften Kooperation und Koordination zwischen den öffentlichen Trägern der Wirtschaftspolitik verbunden, einem Problem, welchem besonders im Rahmen eines auf föderalistischer Grundlage konstituierten demokratischen Staatswesens, dessen Wirtschaftsgeschehen vorwiegend der Steuerung durch den marktwirtschaftlichen Lenkungsmechanismus und somit dezentraler wirtschaftlicher Entscheidungsfindung unterliegt, sehr große Bedeutung zukommt.

Wenn wir unter dem Begriff des Trägers der Wirtschaftspolitik Personen oder Institutionen verstehen, die wirtschaftspolitische Aktivität entfalten,[1] d.h. die durch Beeinflussung der Aufstellung und des Vollzugs von Wirtschaftsplänen den Ablauf des Wirtschaftsgeschehens nach ökonomischen Zielsetzungen gestalten,[2] so besteht der Unterschied zwischen privaten und öffentlichen Trägern darin, daß letztere sich zur

---

1 Nähere Ausführungen zu dem Begriff des Trägers der Wirtschaftspolitik finden sich etwa bei H.-J. Seraphim, Theorie der allgemeinen Volkswirtschaftspolitik, in: Grundriss der Sozialwissenschaft, hrsg. von H. Jürgensen und A. Predöhl, Bd. 5, 2. verb. und erweiterte Auflage, Göttingen 1963, S. 33 f. und insbesondere S. 204 ff. - H. Ohm, Allgemeine Volkswirtschaftspolitik, Bd. I, Systematisch-Theoretische Grundlegung, 2. verb. und ergänzte Auflage, Berlin 1965, S. 33 ff. - Außerdem soll hier auf einen neueren Vorschlag von Hans Karl Schneider verwiesen werden, den Begriff des Trägers durch eine Zweiteilung in Akteure und Institutionen der Wirtschaftspolitik zu ersetzen (vgl. H. K. Schneider, Zielbestimmung für die Wirtschaftspolitik in der pluralistischen Gesellschaft, in: Theoretische und institutionelle Grundlagen der Wirtschaftspolitik, Th. Wessels zum 65. Geburtstag, Berlin 1967, S. 38 f.

2 Vgl. H. Ohm, Allgemeine Volkswirtschaftspolitik, Bd. I, a.a.O., S. 9.

"Durchsetzung der von ihnen beschlossenen Maßnahmen der öffentlichen Gewalt bedienen"[1] können. Dazu gehören auf nationaler Ebene in der Bundesrepublik die Gebietskörperschaften mit ihren einzelnen Organen und den ihnen unmittelbar nachgeordneten Verwaltungsbehörden, die mit der mittelbaren Staatsverwaltung betrauten Anstalten und Körperschaften des öffentlichen Rechts sowie die Selbstverwaltungsaufgaben wahrnehmenden öffentlich-rechtlichen Wirtschaftsverbände körperschaftlichen Charakters.[2]

Eine solche Vielzahl von öffentlichen Trägern der Wirtschaftspolitik führt zu mannigfachen Abgrenzungsproblemen bei der Verteilung wirtschaftspolitischer Zuständigkeiten. So ist etwa die Arbeitsteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden zu nennen oder die Zuständigkeitsabgrenzung zwischen den einzelnen Organen dieser Gebietskörperschaften (Interorganverteilung), wie z.B. zwischen Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung. Weiterhin kann die Kompetenzverteilung innerhalb einzelner Körperschaftsorgane (Intraorganverteilung) zum Problem erhoben werden. Letzteres geschieht in der folgenden Untersuchung.

Gegenstand derselben ist ein spezifischer Aspekt einer Intraorganverteilung, welcher immer wieder im Blickpunkt kritischer Anmerkungen steht, aber bisher weder in seinen realisierten Erscheinungsformen noch in bezug auf seine Erklärung und theoretische Durchdringung in befriedigender Weise analysiert wurde, nämlich die Zuständigkeitsverteilung zwischen den einzelnen Bundesministerien auf dem Gebiete der Wirtschaftspolitik. Unsere Fragestellung lautet: Wie sieht die entsprechende interministerielle

---

1 H. Ohm, Allgemeine Volkswirtschaftspolitik,Bd.I, a.a.O.,S.39.

2 Den Unterschied zwischen den einzelnen Formen der Staatsverwaltung und der Selbstverwaltung erläutert Huber (vgl. E.R. Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht, 2. neubarbeitete und erweiterte Auflage, Bd. I, Tübingen 1953, S. 110 ff.).

Kompetenzverteilung aus und wie ist diese im Hinblick auf die Anforderungen einer rationalen Wirtschaftspolitik zu beurteilen ?

Damit ist der Betrachtungsstandpunkt, von dem aus der Zugang zur vorliegenden Themenstellung und deren weitere Durchdringung erfolgen soll, als derjenige der Nationalökonomie ausgewiesen. Die Legitimation zur Bearbeitung dieses Problemkreises durch diesen Wissenschaftszweig dürfte mit dem Hinweis auf die Aufgabe einer Wirtschaftsverwaltung, welche wohl primär in der Verwirklichung einer rationalen Wirtschaftspolitik zu sehen ist, eindeutig bestätigt sein. Juristische, soziologische, politische usw. Aspekte müssen daher im Rahmen unserer Untersuchung weitgehend in den Hintergrund treten, wenn sie auch bei der endgültigen Beurteilung und Weiterentwicklung der solchermaßen erarbeiteten Ergebnisse maßgeblich mit zu berücksichtigen sind.

An dieser Stelle sind ebenfalls noch einige Worte zur Eingrenzung unseres Untersuchungsgebietes notwendig. Wenn wir die interministerielle Kompetenzverteilung ansprechen, so bedeutet dies, daß die Arbeitsteilung in horizontaler Richtung analysiert werden soll. Die vertikale Aufteilung der wirtschaftspolitischen Zuständigkeiten innerhalb der Bundesexekutive, zwischen dem Bundeskanzler, dem Kabinett, den Ministerien und den ihnen nachgeordneten Verwaltungsbehörden ist prinzipiell nicht Gegenstand unserer Erörterungen. Nur insoweit, als diese vertikale Kompetenzverteilung Einblicke in die horizontale Organisationsstruktur vermittelt, ist ihr Beachtung zu schenken.

Ferner ist darauf hinzuweisen, daß das Untersuchungsgebiet auf die wichtigsten, speziell mit Wirtschafts-

politik befaßten Ressorts, kurz "wirtschaftliche Ministerien" genannt,[1] beschränkt ist. Soweit also solche Aufgaben anderen Ressorts übertragen sind, wie etwa dem Bundesministerium des Innern, der Justiz, für Gesundheitswesen usw.,[2] können sie hier nicht berücksichtigt werden. Insbesondere gilt dies für das AA, welches unter außenpolitischen Gesichtspunkten oft sehr intensiven Einfluß auf wirtschaftspolitische Entscheidungen ausübt.[3]

Die Deutsche Bundesbank ist zwar -ebenso wie ein Bundesministerium- eine oberste Bundesbehörde;[4] ihr Leiter hat jedoch keinen Kabinettsrang und unterliegt nicht der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers.[5] Vielmehr ist die Bundesbank auf Grund von § 12 des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank (BBG) vom 26.7.1957 (BGBl.I, S.745) "bei der Ausübung der Befugnisse, die ihr nach diesem Gesetz zustehen, von Weisungen der Bundesregierung unabhängig". Sie gehört also nicht zu unserem eigentlichen Untersuchungsgebiet. Trotz-

---

1 Die Verwendung dieser Terminologie erfolgt in Anlehnung an E.R.Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bd.I, a.a.O., S.95.

2 Diese Aussage bezieht sich etwa auf die Zuständigkeiten des Bundesministerium des Innern auf dem Gebiete der Raumordnung (vgl.Bundeshaushaltsplan für das Rechnungsjahr 1968, S.323), des Bundesministeriums der Justiz für Handels- und Wirtschaftsrecht (vgl. Bundeshaushaltsplan für das Rechnungsjahr 1968, S.715) und ähnlich gelagerte Fälle.

3 Wir erinnern hier nur an die Mitwirkung des Außenministers bei wirtschaftspolitischen Entscheidungen im Rahmen des EWG-Ministerrates oder bei der Bearbeitung von Handelsverträgen mit anderen Ländern.

4 Vgl. § 29, Abs.1 des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank (BBG) vom 26.7.1957 (BGBl.I, S.745).

5 Dem steht nicht die Bestimmung entgegen, daß die Deutsche Bundesbank verpflichtet ist, die "allgemeine Wirtschaftspolitik der Bundesregierung zu unterstützen". (§ 12 BBG) - Die Stellung der Bundesbank im Verhältnis zur Bundesregierung kommentiert in ausführlicher Weise etwa H.-J.Arndt, Politik und Sachverstand im Kreditwährungswesen, Die verfassungsstaatlichen Gewalten und die Funktion von Zentralbanken, Berlin 1963, S. 112 ff.

dem erscheint es sinnvoll, die Deutsche Bundesbank in die Untersuchung miteinzubeziehen, soweit sie typisch ministerielle Funktionen - die später noch umrissen werden - ausübt und diese Aufgabenwahrnehmung von wesentlicher wirtschaftspolitischer Bedeutung ist.[1]

Auf der Basis der so eingegrenzten Problemstellung haben wir folgenden Arbeitsplan entworfen: In einem ersten Teil konzentriert sich unser Interesse auf die Darstellung der geltenden interministeriellen Zuständigkeitsverteilung auf dem Gebiete der Wirtschaftspolitik. Dabei steht zunächst die Beschreibung der wirtschaftspolitischen Kompetenzen, wie sie auf Grund entsprechender Regelungen von den einzelnen Ressorts tatsächlich wahrgenommen werden, im Vordergrund. Darüber hinaus geht es uns insoweit, als diese Regelungen nur bestimmte Kompetenzansprüche begründen, ebenfalls um Erfassung und Wirkungsweise der Faktoren, die für die reale Durchsetzung dieser Ansprüche bedeutsam sind.

Ein zweiter Teil beschäftigt sich mit der Auswertung und Beurteilung der im ersten Teil erarbeiteten Ergebnisse. Zu diesem Zwecke analysieren wir die Zusammenhänge zwischen einer rationalen Wirtschaftspolitik und dem Organisationsvorgang Kompetenzverteilung in der Absicht, vom wirtschaftswissenschaftlichen Standpunkt aus Kriterien für die Beurteilung der vorgefundenen Zuständigkeitsabgrenzungen zu gewinnen. Abschließend sollen dann anhand dieser Kriterien die heutigen interministeriellen Kompetenzstrukturen kritisch gewürdigt und gleichzeitig einige Hinweise in Richtung auf eine mögliche Verbesserung der Verteilung wirtschaftspolitischer Zuständigkeiten zwischen den einzelnen Bundesministerien gegeben werden.

---

1 Eine ausführliche Beschreibung der in der folgenden Untersuchung nicht behandelten Funktionen der Bundesbank findet sich etwa bei H. Seeck und G. Steffens, Die Deutsche Bundesbank, in: Ämter und Organisationen der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 10, Frankfurt und Bonn 1967.

Erster Teil: DARSTELLUNG DER INTERMINISTERIELLEN KOMPETENZVERTEILUNG

Kapitel I: Vorfragen der Zuständigkeitserfassung

In diesem ersten Teil geht es weniger um eine vollständige und detaillierte Erfassung der wirtschaftspolitischen Zuständigkeiten einzelner Ministerien als vielmehr darum, die Grundzüge der geltenden Arbeitsteilung auf diesem Gebiete herauszuarbeiten und anhand dieser Strukturen Art und Wirkungsweise des organisationstechnischen Vorgehens erkennbar werden zu lassen.

Zur Erfassung und Beschreibung dieser Kompetenzen wollen wir zunächst, anfangs skizziertem Betrachtungsstandpunkt entsprechend, fragen, wie die Theorie der Wirtschaftspolitik die Vorgänge des wirtschaftspolitischen Handelns - denn deren arbeitsteilige Zerlegung wird hier untersucht- in einzelne Phasen oder Komplexe unterteilt. Die auf dieser Basis quasi wissenschaftlich begründeten Zuständigkeitsbereiche bzw. Abgrenzungskriterien sind den heute verwirklichten gegenüberzustellen, wodurch die in der Realität zusätzlich entwickelten bzw. von der Theorie abweichenden Organisationsformen sichtbar werden.

Die anschließende Diskussion der Beziehungen zwischen den leitenden, vom Träger der Organisationsgewalt vorgegebenen Prinzipien, an denen die angestrebte Organisationsstruktur ausgerichtet ist, und der tatsächlichen Kompetenzinanspruchnahme und -aus-

übung ist aus folgendem Grunde notwendig: Die Zuständigkeiten der einzelnen Ministerien, wie sie hier als relevant angesehen werden, sind sehr oft nicht durch eindeutige Organisationsakte positiv belegt, sondern müssen in Anlehnung an bestimmte hinweisende Tatbestände auf indirektem Wege hergeleitet werden. Diese Herleitung ist aber wiederum ohne Analyse der angesprochenen Beziehungen - wie noch zu sehen sein wird - nicht möglich.

1. Theoretisch konzipierte Kompetenzabgrenzungskriterien

a) Schema möglicher Kompetenzbereiche

Die Schaffung von Kompetenzbereichen ist Ausfluß der arbeitsteiligen Zerlegung bestimmter Tätigkeiten. Da unsere Untersuchung das wirtschaftspolitische Handeln zum Gegenstand hat, liegt es nahe, die einzelnen Elemente dieses Handelns aus der Theorie der Wirtschaftspolitik zu entwickeln und sie, soweit es zur Beschreibung der realisierten interministeriellen Kompetenzverteilung geeignet erscheint, zur Grundlage eines theoretisch konzipierten Schemas möglicher Zuständigkeitsbereiche zu machen. Dieses Vorgehen verspricht zwei Vorteile. Zum einen fördert es die Übersichtlichkeit der Darstellung und zum anderen ist es geeignet, das Verständnis für später noch aufzuzeigende Zusammenhänge zu erleichtern.

Jede rationale politische Aktivität läßt sich in drei konstitutive Elemente zerlegen, nämlich die Lageanalyse, die Zielsetzung und den Mitteleinsatz.[1]

---

1 Vgl. W.A. Jöhr, Die Beurteilung konkreter wirtschaftspolitischer Probleme, Bern 1947, S.15 ff. sowie die erweiterte Ausarbeitung dieser Thematik durch W.A.Jöhr und H.W.Singer, Die Nationalökonomie im Dienste der Wirtschaftspolitik, Göttingen 1957, S. 40 ff.

Auf ökonomische Problemstellungen übertragen bedeutet dies folgendes:[1]

Es ist notwendig, die gegebene wirtschaftliche Situation exakt zu erfassen, d.h. sich genaue Informationen über Qualität, Quantität, Struktur usw. wirtschaftspolitisch relevanter Daten und Beziehungen zu verschaffen. Eine Lageanalyse beinhaltet weiter "die Antizipation der zeitlichen Entwicklung der interessierenden Phänomene in der näheren oder ferneren Zukunft"[2] in Form von wesentlich eingeschränkten Vorhersagen, Prognosen, Projektionen u.ä.[3] sowie deren Verlauf in der Vergangenheit.[4]

Das zweite konstitutive Element, die Zielsetzung, stellt sich in Form einer gesellschaftlichen Präferenzskala, eines Zielprorgrammes dar, d.h. ist Ausdruck dessen, was nach Art und Rang geordnet als erstrebenswert angesehen wird.

Eine bei einem Vergleich zwischen der gegebenen Situation oder einer - etwa auf Grund einer Prognose - erwarteten Entwicklung und der zeitlich zugeordneten Normvorstellung (Zielprogramm) festge-

---

1 Eine ausführliche Darstellung dieser Grundlagen der Wirtschaftspolitik findet sich etwa bei H.Giersch, Allgemeine Wirtschaftspolitik, Bd.I, Grundlagen, in: Die Wirtschaftswissenschaften, hrsg.von E.Gutenberg, Wiesbaden 1960, S.27 ff.- F.W.Dörge, Elemente und Instrumente der Wirtschafts-und Sozialpolitik, in: Wirtschafts- und Sozialpolitik, Modellanalysen politischer Probleme, hrsg.von H.-D.Ortlieb und F.W. Dörge, Opladen 1964, S.45 ff.-H.Ohm, Allgemeine Volkswirtschaftspolitik, Bd.I,a.a.O.,S.43 ff.- G. Gäfgen,Allgemeine Wirtschaftspolitik, in: Kompendium der Volkswirtschaftslehre,Bd.2,hrsg.von W.Ehrlicher,I.Esenwein-Rothe u.a., Göttingen 1968,S.117 ff.

2 H.Ohm,Allgemeine Volkswirtschaftspolitik,Bd.I, a.a.O.,S.48.

3 Zur gegenseitigen Abgrenzung dieser Begriffe vgl. H.Giersch , Allgemeine Wirtschaftspolitik, a.a.O., S.39.

4 Die Notwendigkeit zur Berücksichtigung vergangener Entwicklungen innerhalb der "Lageanalyse" betont besonders H.Ohm, Allgemeine Volkswirtschaftspolitik, Bd.I, a.a.O., S. 46 ff.

stellte Diskrepanz wird durch den Einsatz wirtschaftspolitischer Instrumente verringert, beseitigt oder, bei Identität zwischen vorhandener und erwünschter Konstellation, erhalten.[1] Dieser Mitteleinsatz bildet das dritte konstitutive Element rationalen wirtschaftspolitischen Handelns.[2]

Diese Grundelemente, anhand derer die interministeriellen Zuständigkeiten erfaßt werden sollen, müssen nun derart in einzelne Arbeitsphasen unterteilt werden, daß das Aufgabengebiet der Ministerien in vertikaler Richtung abzugrenzen ist, also festgestellt werden kann, für welche Phasen des wirtschaftspolitischen Handelns überhaupt ministerielle Zuständigkeiten bestehen.

Die folgende Unterteilung wird also primär unter dem Gesichtspunkt vorgenommen, inwieweit sie diesem formulierten Zwecke dient. Beispielsweise ist die von Tinbergen vorgeschlagene Gliederung des Vorganges politischen Handelns (procedure of policy-making) in eine Planphase (welche die Lageanalyse, den Vergleich von Lage und Ziel sowie das Entwerfen alternativer Maßnahmen zur Überwindung entsprechend konstatierter Divergenzen umfaßt), eine Entscheidungs- und eine Ausführungsphase [3] zu wenig detailliert bzw. so gestaltet, daß sie sich für eine vertikale Abgrenzung der ministeriellen Zuständigkeiten

---

1 Entsprechende Beispiele aus der Wirklichkeit bringen etwa E.S.Kirschen, J.Benard u.a., Economic Policy in our Time, Vol.I, General Theory, Amsterdam 1964, S. 3 ff, insbesondere aber S. 297 ff.

2 Diese drei Elemente lassen sich, einer Einteilung von J.N. Keynes entsprechend (vgl.hierzu bei J.N. Keynes, The Scope and Method of Political Economy, 4. Edition, New York 1955), in der oben abgehandelten Reihenfolge jeweils den Aufgaben der positiven Ökonomik (objektiv informierend), der normativen Ökonomik (ethisch wertend) und der angewandten Ökonomik (wirtschaftspolitische Kunstlehre) zuordnen (vgl. G.Gäfgen, Allgemeine Wirtschaftspolitik, a.a.O. S. 123).

3 Vgl. J. Tinbergen, Economic Policy: Principles and Design, in: Contributions to Economic Analysis, edited by J. Tinbergen, P.J. Verdoorn, H.J.Witteven, Amsterdam 1956, S.10.

nicht eignet. Wenn unser hier zu entwickelndes Schema prima facie auch teilweise eine formale Übereinstimmung mit Tinbergen's Vorschlag aufweist, bestehen doch inhaltlich wesentliche Unterschiede.

Ebenso unbrauchbar sind hier entsprechende Gliederungsversuche, welche die Entscheidungsphase weit in den Vordergrund stellen[1] oder die Kontrolle des Handelns als gesonderten Bereich aufführen.[2]

Der Vorgang der Lageanalyse ist - so unsere Einteilung - zerlegbar in eine Phase der Sammlung von Informationen und in deren zeitbezogene Auswertung.[3] Das zweite Element, das angestrebte Zielprogramm, wird arbeitstechnisch folgendermaßen gegliedert: wir unterscheiden eine Phase der Zielprogrammplanung,[4] der Entscheidung darüber, welches Zielsystem für die Träger der Wirtschaftspolitik verbindlich sein soll, und des Vollzugs bzw. der Ausführung dieser Normvorstellungen.

Dieselbe Einteilung findet für den Mitteleinsatz Verwendung. Es bedarf einer Planung, welche die

---

1 So etwa H.Ohm, Allgemeine Volkswirtschaftspolitik, Bd.I, a.a.O., S.34 f.

2 Vgl. H. Giersch, Allgemeine Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 343 ff.

3 Der Inhalt einer so verstandenen Informationsauswertung wird auf S.179 ff. dieser Abhandlung näher beschrieben.

4 In dieser Phase geht es um die Konzipierung sachliche Interdependenzen berücksichtigender alternativer Zielsysteme. Wenn auch in diesem Zusammenhang die Verwendung des Begriffes der Planung, etwa verstanden als "vorausschauendes Koordinieren verschiedener Tätigkeiten" (W.A.Jöhr, Planung als Mittel rationaler Wirtschaftspolitik in der Marktwirtschaft ?, in: Rationale Wirtschaftspolitik und Planung in der Wirtschaft von heute, hrsg. von Erich Schneider, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd.45, Berlin 1967, S.76), nicht unbedingt angebracht erscheint, so handelt es sich hier doch um ein vorausschauendes Abstimmen bzw. Koordinieren von sachlichen Tatbeständen (Näheres hierzu findet sich auf S. 184ff. dieser Abhandlung). Insofern ist u.E. die Verwendung des Planungsbegriffes an dieser Stelle durchaus gerechtfertigt.

denkbaren Eingriffsmöglichkeiten konzipiert, einer Entscheidung über die tatsächlich zur Ausführung kommenden Maßnahmen und deren Ausführung selbst.

Auf diese Weise erhalten wir acht potentielle Funktionsbereiche:

Lageanalyse:	Sammlung von Informationen
	Auswertung von Informationen
Zielprogramm:	Zielprogrammplanung
	Zielprogrammentscheidung
	Zielprogrammausführung
Mitteleinsatz:	Mitteleinsatzplanung
	Mitteleinsatzentscheidung
	Mitteleinsatzausführung

Eine diesen Elementen und Phasen entsprechende Zuteilung von Kompetenzen ist hinreichende und - bis auf eine noch zu erläuternde Ausnahme - auch notwendige Bedingung, um von der Arbeitsteilung her die Voraussetzungen für eine rationale Wirtschaftspolitik zu schaffen.

b) Reduktion dieses Schemas

Bevor wir nun diese derart gegliederten Funktionsbereiche der Beschreibung interministerieller Kompetenzverteilungen zugrunde legen können, ist zu prüfen, inwieweit ihnen praktische Bedeutung für unsere Themenstellung zukommt, d.h. inwieweit diese einzelnen Stadien wirtschaftspolitischen Handelns im Rahmen der vertikalen Kompetenzverteilung innerhalb der Bundesexekutive dem Ministerialbereich zuzuordnen sind.[1]

---

1 Einen kurzen Überblick über den vertikalen Verwaltungsaufbau in der Bundesrepublik gibt etwa Th. Ellwein, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, in: Die Wissenschaft von der Politik, hrsg. von O.K.Flechtheim und O.H.von der Gablentz in Verbindung mit H.Reif, 1.Bd.,2.überarbeitete und erweiterte Auflage, Köln und Opladen 1965, S.327 ff.

Eine diesbezüglich eindeutige Abgrenzung ist für die Phase der Sammlung von Informationen sowie der Entscheidung über das zu verwirklichende Zielprogramm möglich. Die reine Informationsgewinnung, etwa in Form statistischer Erhebungen, Aufbereitung von Veröffentlichungen usw., vollzieht sich - soweit dies überhaupt auf Bundesebene geschieht - "unterhalb" des Ministerialbereichs, wie z.B. in Bundesoberbehörden [1] und selbständigen juristischen Körperschaften des öffentlichen Rechts.[2]

Die Entscheidung über die Gültigkeit einer Zielkonzeption bei Vorliegen alternativer Vorschläge liegt im Bereich "oberhalb" der Ministerialverwaltung, nämlich beim Kabinett bzw. beim Bundeskanzler.

Sind die Phasen der Informationssammlung und der Zielprogrammentscheidung also eindeutig aus unserem Untersuchungsgebiet auszuschließen, ist eine Klärung dieser Frage für Planung, Entscheidung und tatsächliche Ausführung des Instrumenteneinsatzes sehr viel schwieriger.

Während die Mitteleinsatzplanung weitgehend von den

---

1 Bundesoberbehörden sind auf Grund eines Gesetzes errichtete Zentralbehörden, die einem Bundesministerium nachgeordnet sind und dessen Weisungsbefugnis unterliegen. Solche, u.a. mit der Sammlung von Informationen betraute Ämter, sind etwa das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen (vgl. Bundeshaushaltsplan 1968, S.1103), das Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft (vgl. Bundeshaushaltsplan 1968, S. 1211) u.ä.

2 Hier sind vor allem das Statistische Bundesamt und die Deutsche Bundesbank zu nennen /vgl. hierzu das Gesetz über die Statistik für Bundeszwecke vom 3.9.1953 (BGBl. I, S.1314) in den §§ 2 und 9 sowie § 18 des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank vom 26.7.1957 (BGBl. I, S.745)/.

einzelnen Ressorts wahrgenommen wird,[1] ist bei Entscheidungen über die Art des zu realisierenden Instrumenteneinsatzes das Bundeskabinett insoweit zuständig, als dieser von allgemeiner politischer Bedeutung erscheint.[2] Ansonsten gilt die Ressortzuständigkeit der einzelnen Ministerien im Sinne von Artikel 65 GG.[3] Eine inhaltsreiche Abgrenzung genereller Art zwischen Aktivitäten von besonderer politischer Bedeutung und von weniger politischem Gewicht kann aber nicht vorgenommen werden, da die Anwendung einer bestimmten wirtschaftspolitischen Maßnahme unter alternativen ökonomischen, sozialen, innen- und außenpolitischen usw. Konstellationen bedeutungsmäßig oftmals sehr unterschiedlich zu bewerten ist.[4]

Ähnliche Schwierigkeiten bezüglich der genauen Bestimmung unseres Untersuchungsgebietes tauchen bei der Behandlung der Zuständigkeiten für die praktische Durchführung des Mitteleinsatzes auf. Hier findet auf Bundesebene eine Arbeitsteilung zwischen den Ministerien, nachgeordneten Bundesoberbehörden und teilweise verselbständigten Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts

---

1 Die hier vorgenommene leichte Einschränkung dieser Aussage bezieht sich auf das Gewicht des jeweiligen Mitteleinsatzes sowie auf die Feinheit der Planung. Während die Abgrenzung der Planphase nach oben durch die Kennzeichnung eines Ministeriums als eines obersten Planungsträgers klar zu erkennen ist, läßt sich feststellen, daß bei weniger wichtigen Problemstellungen und bei Ausfüllung einer ministeriellen Rahmenplanung im Sinne einer Detailplanung auch Behörden unterhalb der eigentlichen Ministerialverwaltung eingeschaltet werden. Dies ändert aber nichts an der Tatsache, daß die Mitteleinsatzplanung primär unter die Ressortzuständigkeit fällt.

2 Vgl. Geschäftsordnung der Bundesregierung von 1951 (B. Reg.- Geschäftsordnung), § 15.

3 Über den Inhalt des Ressortprinzips findet sich näheres etwa bei H. von Mangoldt, F.Klein, Das Bonner Grundgesetz, Kommentar, 2.neubearbeitete und vermehrte Aufl., Bd.II, Berlin und Frankfurt 1964, Anm. zu Artikel 65 GG, S. 1261 ff.

4 Wir erinnern hier beispielsweise an eine Entscheidung über die Höhe des Getreidepreises auf nationaler Ebene bzw. im Rahmen einer einheitlichen EWG-Regelung.

statt.[1] Diese Aufgabenwahrnehmung erhält aber insofern eine wesentliche Einschränkung, als die Ausführung von Bundesgesetzen den Bundesländern in eigener Verantwortung obliegt, soweit das Grundgesetz "nichts anderes bestimmt oder zuläßt".[2]

Eine exakte Zuordnung der Mitteleinsatzkompetenzen für die Phase der Ausführung ist wenig interessant, insoweit damit betraute Behörden, zum Geschäftsbereich eines Ministeriums gehörend, dessen Weisungsgewalt unterliegen. Eine Grenzziehung gewinnt erst da wieder Bedeutung, wo einzelnen selbständigen Anstalten oder Körperschaften des öffentlichen Rechts bzw. Gebietskörperschaften entsprechende Zuständigkeiten, losgelöst von Ministerweisungen, übertragen werden.

Dieses Problem der vertikalen Zuständigkeitsabgrenzung bei der Mitteleinsatzdurchführung kann - ebenso wie bei der schon angeführten Mitteleinsatzentscheidung - hier nur kurz erwähnt, aber nicht eindeutig geklärt werden; denn zum einen zeigt die Wirklichkeit in dieser Hinsicht so unendlich viele Differenzierungen und Verästelungen, daß auch eine speziell diesem Komplex gewidmete Studie, wie sie bisher unseres Wissens nicht vorliegt, letztlich wohl kaum zu einer erschöpfenden Klärung führen könnte. Zum anderen dürfte eine einwandfreie Zuordnung einer Tätigkeit zum Entscheidungs- bzw. Ausführungsbereich in vielen Fällen praktisch nicht gelingen, da besonders hier die Übergänge sehr fließend sind.[3]

---

1 Über den Unterschied zwischen diesen beiden Rechtsformen vgl. E.R.Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bd.I, a.a.O., S. 104 ff.

2 Artikel 83 GG.

3 Die Ausführung einer Maßnahme ist meist ohne ein Fällen weiterer Entscheidungen nicht möglich. Ein Finanzbeamter führt wohl eindeutig Steuergesetze aus. Die dabei notwendige Auslegung einzelner Vorschriften bedeutet aber gleichzeitig Entscheidung.

Diese vertikale Überlappung von Zuständigkeitsphasen beim Mitteleinsatz im Rahmen des Staatsaufbaues der Bundesrepublik im allgemeinen[1] und innerhalb der Bundesexekutive im besonderen - gerade letzterer Fragenkomplex wäre zur Kennzeichnung unseres Untersuchungsgebietes sehr aufschlußreich, kann aber aus Mangel an diesbezüglichen Untersuchungen nicht als geklärtes Wissensgebiet in diese Arbeit eingebaut werden - zwingt uns dazu, die im vorliegenden Schema beim Mitteleinsatz vorgenommene Differenzierung zur Beschreibung der interministeriellen Kompetenzabgrenzungen weitgehend wieder aufzuheben.

Das bedeutet, daß eine im folgenden für ein bestimmtes Ministerium diagnostizierte Mitteleinsatzkompetenz alle drei Phasen umfaßt, dies aber nur insoweit gilt, als diese Stadien überhaupt dem ministeriellen Arbeitsgebiet zuzuordnen sind. Nur in den seltenen Fällen, in denen eine gesonderte Aufgliederung dieser drei Einzelkomponenten für die horizontale Arbeitsteilung von Bedeutung erscheint, findet die ursprüngliche Unterteilung wieder Verwendung.

Hat sich bisher gezeigt, daß unser ursprüngliches Schema aus Gründen der in der Wirklichkeit vorgefundenen Regelungen als Bezugspunkt für die interministerielle Zuständigkeitsbeschreibung modifiziert werden mußte, so sind es außerdem sachlogische Zusammenhänge, die uns zu einer weiteren Einengung zwingen.

---

[1] Einen in dieser Hinsicht aufschlußreichen Überblick gibt etwa F. Weller, Wirtschaftspolitik und föderativer Staatsaufbau in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1967.

Die Elemente und Aktivitätsphasen, die als für den Ministerialbereich relevant übrig geblieben sind, nämlich die Auswertung von Informationen, die Zielprogrammplanung, die Zielprogrammausführung und der Mitteleinsatz, können a priori ohne Bedenken den Hintergrund für die Zuteilung wirtschaftspolitischer Kompetenzen abgeben. Es erscheint durchaus denkbar, eine Leitungsstelle mit der Informationsauswertung, eine andere mit der Zielprogrammplanung usw. zu betrauen. In einem Falle führt dieses Vorgehen aber zu einem sehr bemerkenswerten und aufschlußreichen Ergebnis. Die Konstruktion eines Kompetenzbereichs für den Mitteleinsatz und die gleichzeitige Vergabe von Zuständigkeiten für die Zielprogrammausführung bedeutet für eine lückenlose Kompetenzwahrnehmung mehr als die Erfüllung einer notwendigen Bedingung. Ein solches Verfahren ist überflüssig, ja - wie später noch zu zeigen sein wird - teilweise auch untragbar, und zwar auf Grund folgender Überlegung:

Eine Kompetenz für den Mitteleinsatz beinhaltet immer insoweit eine Kompetenz für die Zielprogrammausführung, als durch einen Instrumenteneinsatz Zielsachverhalte tangiert bzw. verändert werden. Umgekehrt bedeutet die Zuständigkeit für die Verwirklichung eines Zieles nicht automatisch eine solche für den Einsatz der (des) dazu erforderlichen Mittel(s).[1]

Will man also die für das wirtschaftspolitische Handeln relevante Arbeitszerlegung für den Ministerialbereich ermitteln, so genügt es nicht, die Zuständig-

---

1 Ein einfaches Beispiel mag dies demonstrieren. Eine Zuständigkeit für den Einsatz des geldpolitischen Instrumentariums beinhaltet automatisch eine Zuständigkeit für Preisniveauregulierungen, da die Handhabung der Geldpolitik gewollt oder ungewollt preispolitische Wirkungen zeitigt. Eine Kompetenz für Preisniveauregulierungen bedeutet aber nicht notwendigerweise gleichzeitig eine Mitteleinsatzkompetenz für Maßnahmen der Geldpolitik.

keiten zur Verwirklichung der einzelnen Ziele zu beschreiben; wohl aber ist es ausreichend, die Mitteleinsatzkompetenzen aufzuzeigen, da hiermit - auf Grund obiger Beziehung- die Kompetenzen zur Zielprogrammausführung notwendigerweise miterfaßt werden.[1] Wenn die Mitteleinsatzkompetenzen bekannt sind, erübrigt sich eine Untersuchung der Verantwortlichkeiten für die Verwirklichung des vorgegebenen Normensystems.

Unsere bisherigen Überlegungen haben zu einer erheblichen Reduzierung und Vereinfachung des ursprünglich konzipierten Aktionsschemas geführt. Es ist also theoretisch möglich, die wirtschaftspolitischen Kompetenzen der Bundesministerien durch die Beantwortung folgender Fragen zu beschreiben: Wer ist zuständig für:

(1) die Auswertung von Informationen ?
(2) die Zielprogrammplanung ?
(3) den Mitteleinsatz ?

2. Praktische Verwendung zusätzlicher Kriterien und deren Bedeutung

Wenn auch dieses aus drei Kompetenzbereichen bestehende Schema die vollständige Erfassung und Beschreibung der ministeriellen Funktionen im Rahmen wirtschaftspolitischen Handelns ermöglicht, so werden in der Realität die einzelnen Zuständigkeitsbereiche nur teilweise anhand dieser Kriterien abgegrenzt bzw. andere Maßstäbe für die Arbeitsteilung

---

1 Wenn wir bis hierher für die Zielprogrammausführung trotzdem eine gesonderte Phase in unserem Schema ausgewiesen haben, so deshalb, weil - wie später noch ersichtlich- in der Realität entsprechende Kompetenzzuweisungen vorliegen. Damit wird aber die Bedeutung derselben durch obiges Vorgehen und die auf diese Weise notwendig gewordenen Ausführungen quasi von selbst abgeklärt und evident.

herangezogen. Daher müssen wir letztere aufzeigen und untersuchen, welche Bedeutung sie in Beziehung zu den theoretisch abgeleiteten Elementen und Phasen der Wirtschaftspolitik haben.

a) Die wichtigsten Zusatzkriterien

Während in der Wirklichkeit die Informationsauswertung und die Zielprogrammplanung in keinem uns bekannten Falle zur Abgrenzung eines ministeriellen Arbeitsgebietes Verwendung finden,[1] wird der Mitteleinsatz in einigen wenigen Regelungen zum Maßstab für die Bildung von Funktionsbereichen erhoben; denn erhält beispielsweise das BMF die Aufgabe, Staatseinnahmen und -ausgaben zu verwalten, so dient der Einsatz wirtschaftspolitischer Instrumente dazu, sein Arbeitsgebiet inhaltlich zu bestimmen und gegen andere Bereiche abzugrenzen.

In überwiegendem Maße orientiert sich aber die interministerielle Aufgabenformulierung an Tatbeständen, welche in unserem Grundschema wirtschaftspolitischen Handelns nicht zu finden sind bzw. aus einem bestimmten Grund, als für die Zuständigkeitsabgrenzung im Ministerialbereich irrelevant, ausgesondert wurden.

So sind einige Geschäftsbereiche ausschließlich, andere zu wesentlichen Teilen in der Art konstituiert, daß sie die für bestimmte Sektoren der Wirtschaft auf der Ebene der Bundesexekutive anfallenden Aufgabenwahrnehmungen beinhalten. Als Kriterium zur Bildung von Tätigkeitsgebieten dient hier also die Einteilung

---

1 Wenn die einzelnen Organisationspläne der Ministerien trotzdem etwa Abteilungen ausweisen, die für die Informationsauswertung zuständig sind, so widerspricht dies keineswegs obiger Feststellung, denn in diesen Fällen ist die Informationsauswertung eine Folge sonstiger Aufgabenwahrnehmungen, nicht aber bestimmendes Organisationsprinzip.

der Volkswirtschaft in einzelne Wirtschaftszweige oder -sektoren, wie z.B. Land- und Forstwirtschaft, Bergbau, Verkehr usw., weshalb wir diese Art von Zuständigkeit - zur Unterscheidung von der schon erwähnten Mitteleinsatzkompetenz - als Sektoralkompetenz bezeichnen wollen.

Weiterhin existieren Zuständigkeiten für die Belange des Handwerks, des Genossenschaftswesens, des Mittelstandes sowie der "Arbeit". Abgrenzungskriterien sind hier also bestimmte Unternehmungstypen und -größen bzw. ein Produktionsfaktor, nämlich die Arbeit.

Darüber hinaus finden sich Ministerien, denen die Aufgabe obliegt, etwa für Sicherung der Vollbeschäftigung, Stabilisierung des Preisniveaus oder die Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum zu sorgen. Sie sind damit für den Vollzug bestimmter wirtschaftspolitischer Zielsetzungen verantwortlich. Wir sprechen daher in diesem Zusammenhang von Finalkompetenzen.

Der Ausbildung von Finalkompetenzen liegt aber eine Phase wirtschaftspolitischen Handelns zugrunde, welche vorher aus dem theoretisch konzipierten Schema ausdrücklich ausgegliedert wurde, da deren Beschreibung mit Erfassung der Mitteleinsatzkompetenzen Genüge getan werden kann. Dieser Tatbestand wirft die Frage auf, welche Auswirkungen ein solches Verfahren hat. Außerdem ist nach der Bedeutung der Existenz von Sektoralkompetenzen sowie der Zuständigkeiten für einzelne Unternehmungsformen bzw. Produktionsfaktoren zu forschen.

1) Bedeutung der Zusatzkriterien

Beginnen wir zunächst mit der Beantwortung letzterer Frage. Die Zuständigkeit für einen bestimmten Wirtschaftssektor ist im Rahmen wirtschaftspolitischen Handelns für sich allein bedeutungslos. Dies zeigt u.a. das Fehlen eines solchen Tatbestandes in unserem Schema. Solange andere Träger der Wirtschaftspolitik für jedes Element bzw. für jede Phase obigen Konzeptes lückenlos ihre ausschließliche und uneingeschränkte Zuständigkeit nachweisen können, bleibt diese Bedeutungslosigkeit erhalten. Eine Kompetenz etwa für den Sektor Landwirtschaft oder Bergbau ist Fiktion, wenn andere Ressorts für sämtliche Belange der Informationsauswertung, der Zielprogrammplanung und möglicher Mitteleinsätze klar umrissene und bestätigte Verantwortlichkeiten vorzuweisen haben.

Bestehen aber keine solchermaßen eindeutige und umfassende Komptenzstrukturen, können Sektoralkompetenzen als Grundlage für die Beanspruchung von Zuständigkeiten, wie sie unser reduziertes Grundschema aufweist, wesentliche Bedeutung erlangen. Beispielsweise stellt eine Sektoralkompetenz für die Eisen- und Stahlindustrie ein wichtiges Argument dar, wenn es darum geht, Zuständigkeiten für die diese Industriezweige betreffende Lageanalyse, den diesen Bereich berührenden Mitteleinsatz und die diesbezügliche Zielprogrammplanung[1] dem eigenen Arbeitsgebiet anzugliedern oder zu erhalten.

---

1 Die Ableitung von Zielprogrammplanungskompetenzen aus Sektoralkompetenzen dürfte allerdings in der Praxis nicht von großer Bedeutung sein, da hier die sachlichen Verbindungen recht lose sind. Höchstens in den Fällen, in denen es um die Konzeption sektoral begrenzter Teilziele (Protektionismus und Prioritäten in bestimmten Wirtschaftszweigen) geht, ist die Durchsetzung solchermaßen begründeter Ansprüche wahrscheinlich.

Das bedeutet, daß Zuständigkeiten für bestimmte Sektoren der Volkswirtschaft zur Begründung der Inanspruchnahme sektoral begrenzter Kompetenzen in bezug auf die im vorliegenden Schema herausgearbeiteten Arbeitsphasen herangezogen werden können, aber nur unter der Bedingung, daß die gegebene Kompetenzverteilung nicht bereits anderweitig detailliert festgelegt ist. Da letztere Voraussetzung bei der heute geltenden interministeriellen Arbeitsteilung vorliegt[1], müssen wir vor der eigentlichen Zuständigkeitsbeschreibung, welche die Verantwortlichkeiten für die drei aufgeführten Bereiche zum Inhalt haben soll, die in der Realität sehr häufig anzutreffenden sektoralen Zuständigkeitsabgrenzungen untersuchen.

Die Arbeitszuweisungen, orientiert an Unternehmungstypen und -größen, können ebenfalls zur Ableitung von Informationsauswertungs-, Zielplanungs- und Mitteleinsatzkompetenzen Verwendung finden. Dieses Abgrenzungsverfahren ist aber in der Wirklichkeit nicht so weit verbreitet, daß eine gesonderte Diskussion dieses Aspektes nötig wäre. Letzteres trifft auch für die Zuständigkeiten bezüglich des Produktionsfaktors Arbeit zu, da sich diese in ihrem wesentlichen Inhalt in Finalkompetenzen auflösen lassen,[2] welche im folgenden

---

1 Wenn betont wird, daß "die Einteilung der Ministerialorganisation selbst nicht schlüssig ist" (Th. Ellwein, A.Görlitz, in Zusammenarbeit mit A.Schröder, Parlament und Verwaltung, 1.Teil, Gesetzgebung und politische Kontrolle, in: Politik, Regierung, Verwaltung, Untersuchungen zum Regierungsprozeß in der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. von Th. Ellwein, Bd.2, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1967, S.80), so kommt hier eben dieser Tatbestand zum Ausdruck.

2 Die feststellbaren Kompetenzen für den Produktionsfaktor Arbeit sind primär in folgenden Aufgabenstellungen enthalten: Soziale Sicherung der Arbeitnehmer, Erhöhung der Mobilität der Arbeit und Arbeitszeitverkürzungen bei vollem Lohnausgleich.

Gegenstand näherer Erörterungen sind.

Wir haben bereits festgestellt, daß die Kompetenz zur Ausführung bestimmter Zielsetzungen nicht automatisch eine solche für die dazu nötigen Instrumenteneinsätze induziert. Soll ein Träger der Wirtschaftspolitik beispielsweise eine vorhandene Unterbeschäftigung beseitigen, so ist ihm dies unmöglich, wenn die für die Bewältigung dieser Aufgabenstellung notwendigen Zuständigkeiten für entsprechende Maßnahmen definitiv anderen Leitungsstellen übertragen werden. Für sich allein hat also eine Finalkompetenz -ebenso wie eine Sektoralkompetenz - keinerlei praktischen Wert.

Erst wenn die Kompetenzstrukturen unklar bzw. nicht an den drei erwähnten Arbeitsphasen direkt ausgerichtet sind, können Finalzuständigkeiten in die Rolle einer realen Anspruchsgrundlage bei der Geltendmachung entscheidender wirtschaftspolitischer Zuständigkeiten quasi hineinwachsen.

Da die Wirklichkeit diese Merkmale aufweist, also einen solchen indirekten Zugang offen läßt, und umfangreiche Finalkompetenzen tatsächlich existieren, ist vor der eigentlichen Kompetenzbeschreibung, im Sinne der Erfassung von Zielprogrammplanungs-, Informationsauswertungs- und Mitteleinsatzkompetenzen, deren Verteilung ebenfalls zu erläutern.

Bevor wir uns aber diesen Problemen zuwenden, sind noch einige wichtige terminologische Vorfragen zu klären.

3. Terminologie und Arbeitstechnik

a) Kompetenzgrade

beanspruchen zwei oder mehrere Ministerien gleichzeitig die Zuständigkeit für eine bestimmte Phase oder einen Bereich wirtschaftspolitischen Handelns, so muß die Stärke und Bedeutung dieser verschiedenen Ansprüche geklärt werden. Die Frage nach dem sogenannten Kompetenzgrad taucht also nur dann auf, wenn Überschneidungen bestehen, d.h. - um eine über den Bereich der reinen Wirtschaftspolitik hinausgehende, allgemeine Definition einer Sachverständigenkommission beim Bundesministerium des Innern zu gebrauchen - "wenn mehrere Ressorts am gleichen Sachverhalt in stärkerem Maße, als es die Kabinettszugehörigkeit bedingt, interessiert sind".[1]

Zur Kennzeichnung einzelner Kompetenzgrade unterscheiden wir prinzipiell zwischen Primär- und Sekundärkompetenzen, welche in ihrer Stärke nach Bedarf weiter differenziert werden können. Eine Primärkompetenz beinhaltet die erste Verantwortung für einen bestimmten Aktionsbereich.[2] Diese läßt sich einmal unterteilen in die ausschließliche Primärzuständigkeit eines Ressorts, bei der von anderen Ministerien keine praktisch relevanten Mitwirkungsansprüche geltend zu machen sind, bei der also ex definitione Überschneidungen fehlen. Zum anderen fällt unter diesen Begriff die sogenannte Federführung, welche dann vorliegt, wenn eine Primärkompetenz mit einem irgendwie gearteten Mitgestaltungsrecht eines oder mehrerer anderer

---

1 Bericht der Sachverständigenkommission für die Vereinfachung der Verwaltung beim Ministerium des Innern, hrsg. vom Bundesminister des Innern, Bonn 1960, S.35.

2 Eine Primärkompetenz kommt etwa in der ersten Ministerunterschrift unter einer Verordnung oder einem Gesetz zum Ausdruck (vgl.§ 54, Abs.10 GGO II).

Ressorts gekoppelt ist.[1] Diese Berechtigung zur Mitwirkung im Rahmen einer von einem anderen Ministerium ausgeübten Federführung bezeichnen wir als Sekundärkompetenz.

Eine weitere Abstufung innerhalb der eingeschränkten Primärkompetenz (Federführung) bzw. der gegengelagerten Sekundärkompetenz beruht auf folgender Zweiteilung:

Das primär zuständige Ministerium handelt im Benehmen mit einem (oder mehreren) anderen Ressort(s).

Das primär zuständige Ministerium handelt im Einvernehmen mit einem (oder mehreren) anderen Ressort(s).

Die Formulierung "im Einvernehmen" bedeutet, daß das primär zuständige Ministerium nur mit Zustimmung des sekundär zuständigen agieren kann, während die Bestimmung "im Benehmen" nur ein Anhörungsrecht, quasi ein Vortragsrecht, für die sekundär kompetente Leitungsstelle begründet, seine Zustimmung aber für den weiteren Verlauf des Verfahrens nicht erforderlich macht.[2]

---

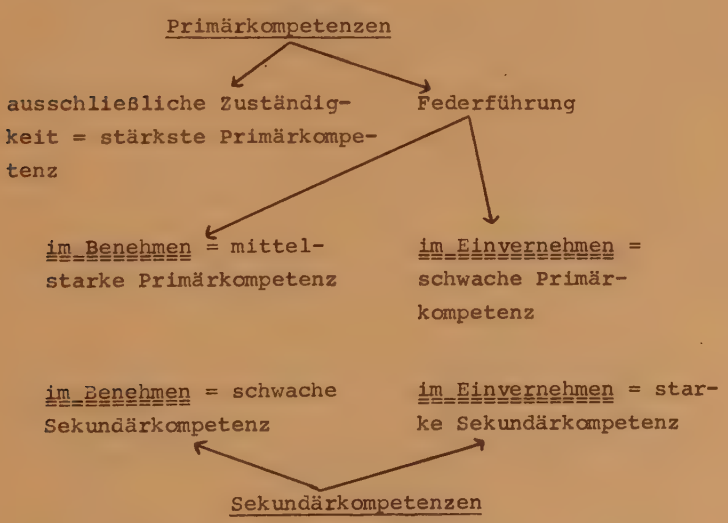
1 In der Regel wird die Federführung definiert als die durch Gesetz, Kabinettsbeschluß oder Vereinbarung zwischen den beteiligten Ministerien begründete Übertragung der Führung an das hauptbeteiligte Ressort im Rahmen einer Gemeinschaftsarbeit verschiedener Ministerien (vgl. Bericht der Sachverständigenkommission über die Vereinfachung der Verwaltung, a.a.O., S.37). Unsere oben gegebene Begriffsbestimmung umfaßt aber darüber hinaus auch die Fälle, für die keine ausdrücklichen Vereinbarungen vorliegen, sondern in denen die bei der laufenden Arbeit anfallenden Überschneidungen durch formlose gegenseitige Abstimmung permanent kanalisiert und ausgeglichen werden.

2 Diese Interpretation erfolgt in Anlehnung an diesbezügliche Auskünfte aus dem BMWi. Außerdem ist an dieser Stelle zu bemerken, daß die oben zitierten Begriffe, in konsequenter Fortsetzung der sehr intensiven Auslegung des Inhaltes der sog.Federführung, nicht nur bei Vorliegen ausdrücklicher schriftlicher Regelungen verwendet, sondern auch zur Erfassung faktisch gegebener Zuständigkeitsverhältnisse, die nicht entsprechend verankert sind, herangezogen werden.

Kann ein Ministerium nur im Benehmen mit einem anderen Ressort handeln, ist seine Primärzuständigkeit im Verhältnis zur ausschließlichen Primärkompetenz abgeschwächt (mittelstarke Primärkompetenz). Ist es auf das Einvernehmen mit anderen Ressorts angewiesen, unterliegt seine Primärzuständigkeit einer sehr starken Einschränkung.

Auf der anderen Seite entspricht dieser sehr eingeschränkten bzw. schwachen Primärkompetenz eine starke Sekundärkompetenz, während eine mittelstarke Primärzuständigkeit (im Benehmen) eine schwache Sekundärzuständigkeit dokumentiert. Die Bedeutung einer Sekundärkompetenz nimmt also mit stärker werdender Primärkompetenz ab und umgekehrt.

Die eben geschilderten Zusammenhänge sind im folgenden zusammengefaßt:



b) Arbeitstechnische Hinweise

Zunächst ist ein Wort zur Verwendung von Gliederungsschemata im Verlaufe der weiteren Untersuchungen vorauszuschicken. Der anfangs skizzierten Aufgabenstellung entsprechend soll die interministerielle wirtschaftspolitische Kompetenzbeschreibung nicht einfach den in Wirklichkeit vorgefundenen Gegebenheiten gliederungsmäßig entsprechen,[1] sondern diese Tatbestände anhand systematischer Aufstellungen erfassen, welche eine Einordnung vorgefundener Erscheinungen in übergeordnete Zusammenhänge erleichtern. Gleichzeitig aber erfordert der Anspruch nach möglichst wirklichkeitsgetreuer Erfassung der tatsächlichen Zuständigkeitsstrukturen, daß bei der Auswahl entsprechender Systematiken nicht etwa die "wissenschaftliche Bonität" derselben alleiniger Maßstab sein kann. Unter diesem Gesichtspunkt müssen besonders die der Beschreibung der Final- und Mitteleinsatzkompetenzen zugrundeliegenden Aufstellungen der Ziele bzw. Instrumente der Wirtschaftspolitik gesehen werden.[2]

Zum anderen ist auf eine über den bisher vorgesehenen Rahmen hinausgehende, notwendige Erweiterung des Arbeitsplanes in diesem ersten Teil hinzuweisen. Im Mittelpunkt unserer Untersuchung stehen die aus dem konzipierten Grundschema abgeleiteten Zuständigkeiten für die Zielprogrammplanung, die Informationsauswertung und den Mitteleinsatz, da diese das ministerielle Tätigkeitsfeld hinreichend repräsentieren. Dabei ist der Erörterung der Mitteleinsatzkompetenzen besonders breiter Raum zu geben, manifestiert sich doch gerade im

---

1 Würde ein anderes Vorgehen gewählt, würden wir uns etwa lediglich auf die Erfassung vorliegender Kompetenzstrukturen beschränken, wäre eine einigermaßen übersichtliche und verständliche Darstellung unmöglich, da die Wirklichkeit in dieser Hinsicht sehr verästelte und unsystematische Tatbestände ausweist.

2 Eine nähere Erläuterung und Begründung dieses Vorgehens findet sich insbesondere bei der Darstellung der Finalkompetenzen.

Einsatz entsprechender Instrumente das zentrale Anliegen einer als planvolle Gestaltung des Wirtschaftsgeschehens verstandenen Wirtschaftspolitik.

Die realisierte Kompetenzverteilung orientiert sich aber in überwiegendem Maße nicht an diesen drei Arbeitsphasen, sondern weist sehr umfangreiche Sektoral- und Finalkompetenzen auf, die -wie schon angedeutet - zuerst erfaßt werden müssen, will man die oben angeführten Kompetenzbereiche herausarbeiten. Soweit solche Ableitungen erforderlich sind, ergeben sich besonders in bezug auf den Mitteleinsatz unklare Kompetenzstrukturen; denn solche Ableitungen basieren auf Ansprüchen (Sektoral- und Finalzuständigkeiten), welche per se noch nichts darüber aussagen, inwieweit ihre reale Durchsetzung gelingt, und wenn dies der Fall ist, mit welchem Kompetenzgrad sie sich verwirklichen lassen.

Da nun die verbreitete Notwendigkeit zur indirekten Geltendmachung von Kompetenzen zu verzweigten und teilweise sehr undeutlich erkennbaren Zuständigkeitsansprüchen führt, die nicht alle erfaßt werden können, sind wir darauf angewiesen, uns auf die Beschreibung der wichtigsten Strukturen zu beschränken, wobei auch nur eine ungefähre Bestimmung der Kompetenzgrade möglich ist.

Anschließend - und hier greift die angesprochene Erweiterung des Arbeitsplanes Platz - wollen wir versuchen, die in bezug auf die Beanspruchung von Zuständigkeiten und deren stärkemäßige Verwirklichung relevanten Bedingungen und Faktoren in etwa zu entwickeln und ihre Wirkungsweise darzustellen. Auf diese Weise versprechen wir uns eine mögliche Präzisierung der Kompetenzverhältnisse für die Bereiche, in denen klare und eindeutig formulierte Abgrenzungen fehlen. Zum anderen soll dadurch ein Einblick in das bei einer abgeleiteten, indirekten Kompetenzerfassung notwendige Vorgehen vermittelt und ein selbständiges Auffüllen bzw. Schließen von in der vorausgegangenen Zuständigkeitsbeschreibung vorgefundenen Lücken ermöglicht werden.

Kapitel II : Die interministerielle Zuständigkeitsverteilung

1. Zuständigkeiten zur Begründung wirtschaftspolitischer Handlungsmöglichkeiten

a) Sektoralkompetenzen

Von der Vielzahl von Möglichkeiten zur Einteilung und Unterteilung gemeinsamer wirtschaftlicher Tatbestände, etwa nach rechtlichen, örtlichen, funktionellen usw. Gesichtspunkten, orientiert sich die praktische Kompetenzverteilung zwischen einzelnen Ministerien an einer Sektorenbildung nach gutsmäßigen Merkmalen,[1] genauer gesprochen: nach der Art der Güter und Dienstleistungen, wie sie von den verschiedenen Wirtschaftseinheiten erstellt werden.

Beschreibt man die Sektoralkompetenzen anhand einer entsprechenden Systematik - als Basis hierzu dient eine geeignet erscheinende Aufstellung nach Wirtschaftszweigen, die das Statistische Bundesamt seiner Arbeitsstättenzählung zugrunde legte[2] -, so ergeben sich folgende Zuständigkeiten:[3]

---

1 Der Hinweis auf die Möglichkeiten zu einer Sektorenbildung, welche nicht an gutsmäßigen Merkmalen orientiert ist, soll darauf aufmerksam machen, daß die folgende Einteilung nach Wirtschaftszweigen nichtdie einzig mögliche ist und somit nicht einer gewissen Willkür entbehrt. So wäre es durchaus denkbar, Kompetenzen zu schaffen für Betriebe mit einer Beschäftigung von 0-10 Arbeitern, von 11-100 Arbeitern usw., für Kommanditgesellschaften, Gesellschaften mit beschränkter Haftung, Aktiengesellschaften usw. oder für Unternehmungen in Gemeinden unter 10000 Einwohnern, von 10000-50000 Einwohnern u.ä. Auch bei diesen Verfahren könnte man im weiteren Sinne von Sektoralkompetenzen sprechen.

2 Diese Gliederung findet sich im Statistischen Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, hrsg.vom Statistischen Bundesamt in Wiesbaden, Stuttgart und Mainz 1967, S. 190 f.

3 Die Bestimmung der sektoralen Kompetenzen erfolgt, soweit nicht anders vermerkt, aus den Organisationsplänen der einzelnen Bundesministerien.

Übersicht 1: Sektoralkompetenzen

BML	für die Sektoren Land- und Forstwirtschaft, Tierhaltung und Fischerei, Nahrungs- und Genußmittelgewerbe[1]
BMWi	für die Sektoren Energiewirtschaft und Bergbau, Wasserversorgung,[2] Verarbeitendes Gewerbe (ohne Nahrungs- und Genußmittelindustrie), Baugewerbe,[3] Handel, Kreditinstitute und Versicherungsgewerbe, Dienstleistungen von Unternehmen und Freie Berufe (Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe, Wirtschaftsberatung und -prüfung, Film, Funk und Fernsehen)
BMV	für den Sektor Verkehr
BMP	für den Sektor Nachrichtenübermittlung
BMA	für die Sektoren Sozialversicherung und Arbeitsvermittlung.

Für einige Dienstleistungsbereiche, sowie Organisationen ohne Erwerbscharakter und Gebietskörperschaften (einschließlich kommunale Anstalten und Einrichtungen) bestehen also keine sektoralen Zuständig-

---

1 Beim Genußmittelgewerbe gibt es sektoral einige, allerdings wenig bedeutsame, Überschneidungen mit dem BMWi, beispielsweise bei Kaffee und Tabak (vgl. E. Randel, Das Bundesministerium für Wirtschaft, in: Ämter und Organisationen der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 4, Frankfurt und Bonn 1966, S.162 f. und F. Nobis, Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, in: Ämter und Organisationen der Bundesrepublik Deutschland, Bd.5,Frankfurt und Bonn 1966, S. 68 ff.).

2 Sektorale Kompetenzüberschneidungen auf dem Gebiete der Wasserwirtschaft, die sich vorwiegend durch die unterschiedlichen Gesichtspunkte wasserwirtschaftlicher Aufgabenwahrnehmungen ergeben, schildert etwa E. Randel, Das Bundesministerium für Wirtschaft, a.a.O., S.136 ff.

3 Beim Baugewerbe treten teilweise, wenn auch unwesentliche, Überschneidungen insoweit auf, als man für den Bereich des Wohnungsbaues auch eine Sektoralkompetenz des BMWo annehmen kann. Dessen diesbezügliche Aufgaben liegen aber mehr auf "Verbraucherseite" denn auf "Produzentenebene".

keiten wirtschaftlicher Ministerien.[1]

b) Finalkompetenzen

Wir glauben die Finalkompetenzen der einzelnen Ministerien, d.h. ihre Zuständigkeiten zur Verwirklichung bestimmter wirtschaftspolitischer Zielsetzungen, nicht ohne Einschub einiger Vorbemerkungen abhandeln zu können, welche sich auf die hier besonders deutlich - und teilweise auch schmerzlich- ins Bewußtsein tretende Notwendigkeit eines Kompromisses zwischen wissenschaftlicher Rationalität und praktischer Verwendbarkeit von Systematiken zur Erfassung der tatsächlichen Gegebenheiten beziehen.

Der Beschreibung der Finalkompetenzen legen wir eine Systematik wirtschaftspolitischer Ziele von Kirschen u.a. zugrunde,[2] welche durch kleinere Modifikationen und Erweiterungen den Erfordernissen unserer Untersuchung angepaßt ist.[3] Diese Erfordernisse bestehen vornehmlich darin, die Wirklichkeit weitgehend exakt zu erfassen und darzustellen. Diesem Anliegen müssen andere Gesichtspunkte, namentlich auch wissenschaftlicher Art, untergeordnet werden; denn ein zu großes Entfernen von den realen Erscheinungsformen birgt die Gefahr, daß eine spätere kritische Würdigung von falschen Voraussetzungen ausgeht bzw. mögliche Ansatzpunkte einer Kritik etwa durch zu weitgehende Zugeständnisse an Konzeptionen der theoretischen

---

1 Diese Sektoren lassen sich durch einen Vergleich mit der zitierten Aufstellung und den hier erfaßten Bereichen ermitteln.

2 Vgl. E.S.Kirschen, J.Benard u.a.,Economic Policy in our Time, Vol.I, a.a.O.,S.4 ff. und S.148.

3 Dies trifft, neben einer teilweise recht freien Übersetzung, insbesondere auf folgende Punkte zu: Die Koordination durch Planung wurde als selbständiges wirtschaftspolitisches Ziel ausgeschieden, während die Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum, die soziale Sicherung der Arbeitnehmer und die Unterstützung der Entwicklung fremder Volkswirtschaften eine zusätzliche Aufnahme in den Katalog erfuhren.

Wirtschaftspolitik quasi untergepflügt werden.[1]

Wir sind uns wohl der Mängel des in Übersicht 2 enthaltenen Zielkataloges bewußt,[2] müssen aber aus den geschilderten Gründen auf die Verwendung besserer Konzeptionen verzichten.[3] Auf dieser Basis lassen sich somit die Finalkompetenzen wirtschaftlicher Ministerien wie folgt zusammenstellen:

Übersicht 2: Finalkompetenzen

Beschäftigungsgrad (Vollbeschäftigung)	BMWi	
Stabilisierung des Preisniveaus	BMWi	
Zahlungsbilanzgleichgewicht	BMWi	
Wirtschaftswachstum	BMWi	
Förderung der internationalen Arbeitsteilung	BMWi	
Förderung des inländischen Wettbewerbs	BMWi	
Erhöhung der Mobilität des Kapitals	BMWi	
Erhöhung der Mobilität der Arbeit	BMA	
Soziale Sicherung der Arbeitnehmer	BMA	
Verbesserung der Einkommens- und Vermögensverteilung	BMA	
Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum	BMWo	
Unterstützung der Entwicklung fremder Volkswirtschaften	BMZ	
Sicherstellung der Versorgung	BMWi	BML
Protektionismus und Prioritäten in bestimmten Wirtschaftszweigen	BMWi BMV	BML BMP
Arbeitszeitverkürzung bei Lohnausgleich	____	
Veränderung der Bevölkerungsstruktur	____	
Veränderung der privaten Konsumstruktur	____	
Befriedigung kollektiver Bedürfnisse	____	

1 Beispielsweise würde der Versuch, einer wissenschaftlich einwandfreien Systematik wirtschaftspolitischer Ziele die Wirklichkeit zuzuordnen, eventuell dazu führen, daß eine Kompetenzverteilung anhand in diesem Sinne falscher Programmpunkte nicht kritisiert werden könnte, weil die Art der Zuständigkeitserfassung diese Problematik eingeebnet bzw. zum Verschwinden gebracht hätte.

2 An dieser Stelle sind besonders die folgenden Punkte zu nennen: Zu geringe Differenziertheit des Zielkatalogs, Definitionsmängel bzw. -ungenauigkeiten

Dieser tabellarische Überblick gibt nun wenig Aufschluß über Umfang und Intensität einzelner Zielzuständigkeiten. Eine solche Klärung und Vertiefung stößt aber auf große Schwierigkeiten, da oft nicht einwandfrei zu ermitteln ist, worin bestehende Finalkompetenzen ihren Ursprung haben. In einigen Fällen existieren zwar eindeutige Kompetenzabgrenzungen, welche sich an den Zielen der Wirtschaftspolitik orientieren; in überwiegendem Maße muß eine solche Kompetenzbestimmung allerdings indirekt über die Untersuchung des jeweiligen Arbeits- und Aufgabengebietes abgeleitet werden, wobei beispielsweise oft nicht zu unterscheiden ist, ob etwaige Finalzuständigkeiten von Mitteleinsatzkompetenzen "abstammen" oder umgekehrt.[1] Dabei wollen wir hier nicht allein davon ausgehen, welche Verantwortlichkeiten den einzelnen Ministerien im Rahmen dieser Finalkompetenzen objektiv zukommen, sondern welche Zuständigkeiten sie darüber hinaus als ihre Aufgabe für sich in Anspruch nehmen.[2]

Eine in der angedeuteten Richtung vorgenommene Spezifizierung macht deutlich, daß zunächst die Zielzuständigkeiten des BMWi für die Beeinflussung des Beschäftigungsgrades (Vollbeschäftigungspolitik) und des Wirtschaftswachstums, die Stabilisierung

---

(etwa in der gegenseitigen Zuordnung einzelner Ziele), Aneinanderreihung von vom Charakter her heterogener Programmpunkte (Verbesserung der Einkommensverteilung hat beispielsweise ausgesprochen finalen, die Erhöhung der Kapital- oder Arbeitsmobilität mehr instrumentellen Charakter) und die uneinheitliche Ausgliederung von Teilzielen (Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum, Sicherstellung der Versorgung).

3 In diesem Zusammenhang möchten wir besonders auf die Zielformulierungen von C.Gäfgen, Allgemeine Wirtschaftspolitik, a.a.O., S.128 ff., verweisen.

1 Dies ist etwa bei den Finalkompetenzen des BMWi bezüglich der Förderung der internationalen Arbeitsteilung oder der Erhöhung der Mobilität des Kapitals der Fall.

2 Der Vorschlag zu einem solchen Verfahren stammt von E.Randel (enthalten in seinem Brief vom 14.7.1965 an den Verfasser dieser Arbeit) und erscheint uns besonders deshalb anwendbar, als es sich hier nicht um eine endgültige Klärung wirtschaftspolitischer

des Preisniveaus und die Sicherstellung eines außenwirtschaftlichen Gleichgewichtes unumstritten sind.[1] Dasselbe gilt auch für die Förderung des inländischen Wettbewerbs.[2] Die Erhöhung der Mobilität des Kapitals und die Förderung der internationalen Arbeitsteilung sind zwar Zielsetzungen, welche der Arbeit des BMWi zugrunde liegen und, insbesondere bei unter diesem Aspekt stehender Bearbeitung, in dessen Geschäftsbereich fallen; jedoch bilden sie in dieser Formulierung - und dies trifft besonders auf die Förderung der Kapitalmobilität zu - keine ausdrückliche, allgemein erkennbare Basis der Kompetenzabgrenzung.[3]

Aktionsmöglichkeiten handelt, sondern lediglich um die Erfassung der Grundlagen zur Geltendmachung derselben. Inwieweit sich diese Ansprüche auch realisieren lassen, wird später noch zu zeigen sein.

1 Diese Ansicht wurde in vielen Gesprächen in den einzelnen wirtschaftlichen Ministerien und im Bundeskanzleramt erhärtet. Außerdem kommen diese Finalkompetenzen des BMWi in seinem Organisationsplan klar zum Ausdruck (vgl. Organisationsplan des BMWi vom April 1968).

2 Diese Aussage gilt insoweit, als überhaupt eine direkte Zuständigkeit eines wirtschaftlichen Ministeriums besteht; denn durch die Errichtung des Bundeskartellamtes - der Entwurf zum Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen vom 27.7.1957 stammt aus dem BMWi - wurde die Wahrnehmung dieser Zielkompetenz weitgehend aus dem BMWi ausgeklammert. Jedoch bestimmt dieses weiterhin die Grundlagen der Wettbewerbspolitik und die Richtlinien zur Anwendung des Kartellgesetzes, da das Bundeskartellamt als Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des BMWi dessen Weisungen unterliegt.

3 Zur Verdeutlichung des oben Gesagten sei vermerkt, daß das BMWi im Ministerialbereich beispielsweise unbestreitbar für Kapitalmarktfragen zuständig ist (vgl. hierzu die auf eine Zuständigkeitsregelung von 1952 hinweisenden Bemerkungen eines Gutachtens über das BMWi: Der Präsident des Bundesrechnungshofes, Gutachten über die Organisation und Wirtschaftlichkeit des Bundesministeriums für Wirtschaft, o.O. 1960, S.238), wobei allerdings der Aspekt der Erhöhung der Kapitalmobilität nicht der beherrschende ist (vgl. etwa E. Randel, Das Bundesministerium für Wirtschaft, a.a.O., S.54 ff.). Dasselbe gilt, wenn auch in etwas abgeschwächtem Maße, für die Förderung der internationalen Arbeitsteilung, welche wohl als Finalkompetenz auftaucht, jedoch nur im Rahmen der mehr instrumentell orientierten Zuständigkeitsverteilung für außenwirtschaftliche Fragen (vgl. GAdBRH über das BMWi, S.221 ff. und Organisationsplan des BMWi vom April 1968).

Die Erhöhung der Mobilität der Arbeit ist eine Kompetenz des BMA im Rahmen seiner mehr sektoral und instrumentell abgegrenzten Verantwortlichkeiten für Arbeitsvermittlung bzw. Berufsberatung, -förderung und -ausbildung. Nicht zuletzt aus diesem Grunde wird der Aspekt der Förderung der Arbeitsmobilität nicht immer und ausgesprochen die täglich anfallenden Arbeitsvorgänge dominieren.[1] Wiederum eindeutig ergibt sich die Zuständigkeit des BMA für die soziale Sicherung der Arbeitnehmer.[2] In diesem Sinne -also primär mit Blickwinkel auf die Arbeitnehmerschaft - wird in diesem Ressort auch die Verbesserung der Einkommens- und Vermögensverteilung angestrebt.[3]

Während sich die Finalkompetenzen des BMWi und des BMA zu einem großen Teil nur indirekt aus der realisierten Aufgabenwahrnehmung ergeben, sind zwei andere Ministerien, nämlich das BMZ und das BMWo, in ihrer Grundkonzeption zielorientiert. Das BMZ hat die Aufgabe - und unter diesem besonderen Gesichtspunkt ist es auch entstanden -, die Entwicklung fremder Volkswirtschaften zu unterstützen;[4] auf der anderen Seite

---

1 Vgl. etwa Bundeshaushaltsplan für das Rechnungsjahr 1968, S.1479 und den Organisationsplan des BMA vom April 1968, Abt.II, wo diese Kompetenz zur Förderung der Arbeitsmobilität nur indirekt, ableitbar, zum Ausdruck kommt.

2 Nach Auskunft im BMA.

3 Diese Zuständigkeit belegt beispielsweise die Primärunterschrift des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung unter dem Zweiten Gesetz zur Förderung der Vermögensbildung der Arbeitnehmer vom 1.Juli 1965 (BGBl. I, S.585).

4 Vgl. Bundeshaushaltsplan für das Rechnungsjahr 1968, S. 2505 oder F.U.Fack, Mehr Kompetenzen für Minister Scheel, in: FAZ, vom 27.10.1964,S.13. Die Tatsache, daß einige andere Ministerien auf Mitteleinsatz-Kompetenzen verweisen können, die für die Politik der Entwicklungshilfe von wesentlicher, ja sogar entscheidender Bedeutung sind, ändert nichts daran, daß das BMZ als einziges Ressort ausdrückliche Finalkompetenzen zur Unterstützung der Entwicklung fremder Volkswirtschaften besitzt.

verfolgt das BMWo das spezifische Ziel, eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum sicherzustellen.[1]

Das Ziel "Protektionismus und Prioritäten in bestimmten Wirtschaftszweigen" fällt in dieser Form nicht unter die Kompetenz eines einzigen Ministeriums; vielmehr richtet sich die diesbezügliche Zuständigkeitsabgrenzung nach sektoralen Kompetenzansprüchen aus.[2] So fallen entsprechende Aufgaben für den Bereich der Landwirtschaft dem BML, der gewerblichen Wirtschaft dem BMWi usw. zu.[3]

Die Sicherstellung der Versorgung der Volkswirtschaft obliegt - sieht man von dem Sonderfall der Versorgung mit Wohnraum ab - unter außergewöhnlichen Umständen[4] allgemein dem BMWi.[5] Ist diese Sicherstellung allerdings gesamtwirtschaftlich wenig entscheidend, sondern weitgehend nur sektoral für den Bereich der Land- und/oder Ernährungswirtschaft bedeutsam, ist eine entsprechend sektoral eingeengte Finalkompetenz des BML anzunehmen.[6]

Die Verkürzung der Arbeitszeit bei vollem Lohnausgleich würde im Falle einer Kompetenzwahrnehmung von seiten wirtschaftlicher Ministerien wohl dem

---

1 Dies wird deutlich in dem Vorwort zum Einzelplan 25 des Bundeshaushaltsplanes für das Rechnungsjahr 1968, auf S. 2620.

2 Diese Kompetenzansprüche sind auf S.29 dieser Abhandlung zusammengestellt.

3 Dies wird etwa deutlich aus den Ausführungen von F.Nobis ,Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, a.a.O.,S.60 ff.und 79 ff. sowie bei E.Randel, Das Bundesministerium für Wirtschaft, a.a.O., S.121 ff.

4 Eine solche Zielkompetenz ist bei den in der Bundesrepublik Deutschland geltenden Wirtschaftsordnungsprinzipien wohl nur in solchen Situationen denkbar; denn in normalen Zeiten werden diese Problemlösungen dem freien Spiel der Marktkräfte weitgehend selbst überlassen.

5 Dies ergibt sich aus den Bestimmungen des Gesetzes über Notmaßnahmen auf dem Gebiet der Wirtschaft, der Ernährung und des Verkehrs (Bewirtschaftungsnotgesetz) vom 30.10.1947 (WiGBl.1948, S.3), in welchem dem Direktor der Verwaltung für Wirtschaft (heute BMWi) entsprechende Aufgaben zugewiesen werden.

6 Vgl.F.Nobis, Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, a.a.O., S.22 und 30.

BMA als Aufgabe zufallen. Angesichts der Autonomie der Sozialpartner in der Bundesrepublik Deutschland ist dieses Ziel aber Gegenstand von frei ausgehandelten Tarifverträgen, so daß hier faktisch weder eine Zuständigkeit des BMA noch die anderer Ministerien vorliegt.

Für die Befriedigung von Kollektivbedürfnissen, wie Verteidigung, Auswärtige Angelegenheiten, Kultur, Gesundheitswesen u.ä. bestehen zwar ministerielle Zuständigkeiten, welche aber nicht von ausgesprochen wirtschaftlichen Ressorts[1] wahrgenommen werden und daher hier nicht unser Interesse beanspruchen.

Die Veränderung der privaten Konsumstruktur ist im Rahmen einer Marktwirtschaft unter ordnungspolitischen Gesichtspunkten in der Regel nicht Gegenstand einer gewollten, ein solches Ergebnis anstrebenden Politik, sondern nur als Folge bzw. als Nebenwirkung eines auf ein anderes Ziel gerichteten Handelns denkbar.[2] Ebenso ist die Veränderung der Bevölkerungsstruktur in der Bundesrepublik Deutschland nicht als bewußtes, der Wirtschaftspolitik vorgegebenes Ziel zu registrieren. Folglich bestehen für beide Programmpunkte keine Finalkompetenzen wirtschaftlicher Ministerien.

---

1 Diese Problemstellungen werden nur zu einem sehr geringen Teil unter wirtschaftspolitischen Gesichtspunkten betrachtet. Eine Ausnahme bildet in dieser Beziehung vor allem die Zuständigkeit des BMWi für wirtschaftliche Auswirkungen der Landesverteidigung.(Näheres hierzu erwähnt E.Randel,Das Bundesministerium für Wirtschaft, a.a.O.,S.165 f.)

2 Beispiel: Durch eine sehr intensive Förderung des Wohnungsbaues - zum Zwecke der Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum - wird der Konsum (Konsum von Wohnungsannehmlichkeiten) verstärkt in diese Richtung gelenkt, wodurch die Befriedigung anderer Bedürfnisse zurücktreten muß. Daraus resultiert aber offensichtlich eine Veränderung der Konsumstruktur.

2. Zuständigkeiten zur Schaffung der Voraussetzungen für den Mitteleinsatz

a) Kompetenzen zur Informationsauswertung

Unterteilt man die Lageanalyse in zwei Phasen, nämlich die der Sammlung und Gewinnung von Informationen sowie deren Auswertung, so fällt die erste Phase dieses Prozesses nur zu einem sehr geringen Maße in den Tätigkeitsbereich wirtschaftlicher Ministerien. Deren Aufgabe beschränkt sich hierbei im wesentlichen auf die Schaffung der gesetzlichen Grundlagen amtlicher Statistiken. In diesem Rahmen ist etwa das BMWi kompetent für "Wirtschaftsstatistiken",[1] das BML für Agrarstatistiken,[2] das BMWo für Statistiken auf dem Gebiet des Wohnungswesens und Städtebaues,[3] das BMA für Lohn- und Sozialstatistiken[4] usw. Die Erhebungen selbst werden - wie schon angedeutet - in erster Linie vom Statistischen Bundesamt, der Bundesbank, Bundesoberbehörden, wie dem Bundesamt für Gewerbliche Wirtschaft, dem Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft oder den Bundesaufsichtsämtern, weiteren Anstalten und Körperschaften des öffentlichen Rechts u.ä. durchgeführt.

---

1 Vgl. E. Randel, Das Bundesministerium für Wirtschaft, a.a.O., S. 43.

2 Vgl. F. Nobis, Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, a.a.O., S.90.

3 Dies läßt sich etwa aus der Alleinunterschrift des Bundesministers für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung unter dem Gesetz über die Durchführung einer Repräsentativstatistik auf dem Gebiete des Wohnungswesens vom 18.8.1965 (BGBl.I, S.893) erkennen.

4 Vgl. die Alleinunterschrift des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung unter dem Gesetz über die Lohnstatistik vom 18.5.1956 (BGBl.I, S.429) sowie Deutsche Politik 1965, Tätigkeitsbericht der Bundesregierung, hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, o.O. 1966, S. 179.

Die Auswertung von Informationen wird dagegen in großem Umfange von den einzelnen Ministerien entsprechend ihrer Aufgabenstellung bzw. ihren Kompetenzansprüchen wahrgenommen. Dabei ist zunächst Aufgabe der von der Kompetenzzuweisung her sektoral orientierten Ressorts, die Verwertung von Informationen ausgesprochen sektoral vorzunehmen, d.h. die wirtschaftliche Entwicklung in den einzelnen Wirtschaftszweigen zu beobachten.

So ist das BML verantwortlich für die "Auswertung der vom Statistischen Bundesamt ermittelten Ergebnisse und der Statistik des Ernährungsgewerbes für die Zwecke des Ministeriums sowie die Auswertung der landwirtschaftlichen Statistiken unter allgemeinen Gesichtspunkten für die Arbeiten der Referate des Ministeriums, die mit Erzeugung, Vermarktung und Verbrauch befaßt sind".[1] Daneben besteht seine Zuständigkeit für die Feststellung der wirtschaftlichen Situation und Ertragslage der eigenen Landwirtschaft (Grüner Bericht) als auch die laufende Beobachtung der Land- und Ernährungswirtschaft des Auslandes und der Lage an den Weltmärkten.[2]

Ebenso verfolgt das BMV die Situation der Binnenschiffahrt, der Luftfahrt, des Straßen-, Schienen- und Seeverkehrs sowie die Gesamtentwicklung auf dem Verkehrssektor.[3]

---

1 F.Nobis, Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, a.a.O., S.90.
2 Vgl. ebenda, S.91. Der Organisationsplan des BML vom Januar 1966 weist außerdem die Existenz einer gesonderten Unterabteilung aus, welche sich ausschließlich mit der Informationsauswertung beschäftigt (Unterabt.VI A, Wirtschaftsbeobachtung).
3 Vgl. Deutsche Politik 1966, Tätigkeitsbericht der Bundesregierung, hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, o.O.1967, S.169 ff.

Das BMWi trägt die Daten über die wirtschaftlichen Verhältnisse in den seinem Arbeitsgebiet zugeordneten Wirtschaftszweigen[1] zusammen und analysiert die wirtschaftlichen und produktionstechnischen Zusammenhänge zwischen diesen Sektoren.[2] Dies geschieht vornehmlich in den Fachreferaten der Abteilungen III und IV des BMWi,[3] wo die Unterlagen über Wirtschaftsstruktur, Konzentrationsgrad, Versorgung mit Rohstoffen und Arbeitskräften, Wettbewerbsverhältnisse, Rationalisierung usw. in den einzelnen Wirtschaftsbereichen zusammengetragen und ausgewertet werden.[4]

Darüber hinaus nimmt das BMWi aber mindestens in ebenso großem Ausmaß wirtschaftskundliche Aufgaben wahr, welche aus seinen finalen Zuständigkeiten resultieren. Insbesondere seine Kompetenzen für konjunktur- und wachstumspolitische Zielsetzungen erfordern eine Würdigung des gesamten Wirtschaftsprozesses in seiner zeitlichen Entwicklung, die allumfassende Beobachtung und Einordnung ökonomischer Prozesse, ihrer Abläufe und Wandlungen.[5] Besondere Funktionen besitzt das BMWi ebenso im Zusammenhang mit der Verwertung volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen.[6] Nachdem das Statistische Bundesamt die

---

1 Die Aufstellung der entsprechenden Wirtschaftszweige findet sich auf S. 29 dieser Abhandlung bzw. der dort zitierten Stelle des Statistischen Jahrbuches von 1967.

2 Vgl. E. Randel, Das Bundesministerium für Wirtschaft, a.a.O., S.118.

3 Vgl. Organisationsplan des BMWi vom April 1968.

4 Näheres hierzu findet sich etwa bei E. Randel, Das Bundesministerium für Wirtschaft, a.a.O., S.121 ff. -GAdBRH über das BMWi, S.188 ff. - Deutsche Politik 1966, a.a.O., S.83 ff.

5 Vgl. E. Randel, Das Bundesministerium für Wirtschaft, a.a.O., S. 35 und 40 - GAdBRH über das BMWi, S.21.

6 Diese Aufgabenwahrnehmung konzentrierte sich vornehmlich in dem früheren Referat I A 6, Statistik und Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen (vgl. Organisationsplan des BMWi vom Mai 1966) bzw. ist heute in der Unterabteilung I D, Gesamtwirtschaftliche Analysen und Projektionen, Wirtschaftsstatistik (vgl. Organisationsplan des BMWi vom April 1968) zusammengefaßt.

für diese Rechnungen relevanten Unterlagen aus vergangenen Perioden erarbeitet hat und die für die Erstellung dieser Übersichten bedeutsamen Vorarbeiten in den einzelnen Ressorts, je nach ihrem Aufgabenbereich,[1] abgeschlossen sind, erfolgt eine "erste Abstimmung und die Zusammenfassung der Einzelarbeiten"[2] im BMWi, welches auch die Geschäftsführung für den interministeriellen Arbeitskreis "Gesamtwirtschaftliche Vorausschätzungen" innehat. Den Vorsitz in diesem Gremium, dem auch ein Vertreter der Bundesbank angehört, führt der Präsident des Statistischen Bundesamtes.[3]

Weiterhin erfordert die besondere Verantwortung des BMWi für die Förderung der internationalen Arbeitsteilung, welche die wichtigsten außenhandelspolitischen Aufgaben beinhaltet, die Verarbeitung spezifischer Unterlagen. Beispielsweise "obliegt hierbei die Analyse und Beurteilung ... der weltwirtschaftlichen Verflechtung"[4] der einzelnen Länder der Abteilung V des Ministeriums.[5] Auf dem Gebiete der Wettbewerbspolitik (Förderung des inländischen

---

1 Diese Vorarbeiten leisten die einzelnen Ministerien entsprechend ihren Sektoral- und Finalkompetenzen als auch ihren noch zu beschreibenden Mitteleinsatzzuständigkeiten.

2 Möglichkeiten und Grenzen volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen als Hilfsmittel der Wirtschaftspolitik, in: Sonderheft des Bundesministeriums für Wirtschaft über die wirtschaftliche Lage in der Bundesrepublik, Heft 5, Bonn 1960, S.14.

3 Eine etwas detailliertere Darstellung der entsprechenden Zuständigkeitsstrukturen findet sich in: Möglichkeiten und Grenzen volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen als Hilfsmittel der Wirtschaftspolitik a.a.O., S.14.

4 E. Randel, Das Bundesministerium für Wirtschaft, a.a.O., S. 88.

5 Vgl.ebenda, S.37 und 87 ff. sowie den Organisationsplan des Bundesministeriums für Wirtschaft vom April 1968, welcher in Abt. V eine geographisch orientierte Referatsverteilung aufweist. Die diesbezüglichen Arbeiten werden - nach Auskunft im BMWi - dadurch ergänzt und intensiviert, daß das Wirtschaftsressort direkte Meldungen (ohne den Weg über das AA) über die wirtschaftliche Lage der verschiedensten Länder durch die Wirtschaftsabteilungen der Auslandsvertretungen erhält.

Wettbewerbs) wird die Beurteilung wettbewerbspolitisch relevanter Vorgänge weitgehend vom Bundeskartellamt übernommen. Letztlich erarbeitet das BMWi die Grundlagen für seine die Erhöhung der Kapitalmobilität betreffenden Entscheidungen primär im Rahmen seiner Sektoralkompetenzen.[1]

Die wirtschaftskundlichen Zuständigkeiten des BMA konzentrieren sich im wesentlichen auf die mit seinen Finalkompetenzen zusammenhängenden Gebiete, weshalb die die soziale Sicherheit der Arbeitnehmer und die Einkommens- und Vermögensverteilung tangierenden Entwicklungen im Vordergrund des Interesses stehen;[2] denn die sektorale Beobachtung der "Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes im allgemeinen und in den einzelnen Wirtschaftszweigen, Berufen und Gebieten"[3] im besonderen obliegt der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung,[4] wenn den Ergebnissen dieser Arbeiten im BMA auch starke Bedeutung zugemessen wird, da sie zur Wahrnehmung seiner Finalkompetenzen (Erhöhung der Arbeitsmobilität, Soziale Sicherung der

---

1 Hierbei steht besonders seine Kompetenz für das Geld- und Kreditwesen (vgl.Organisationsplan des BMWi vom April 1968, Abt.VI, Geld und Kredit) im Vordergrund.

2 Vgl. Deutsche Politik 1965, a.a.O., S.170 ff. und insbesondere S.179- Deutsche Politik 1966,S.145 ff.- Organisationsplan des BMA vom April 1968,insbesondere Ref. I b 3.

3 Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG) vom 16.7.1927 (RGBl.I,S.187). Die weitere Gültigkeit dieser Bestimmungen für die heutige Bundesanstalt bestätigt u.a.H.Lampert, Die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland, in: Geschichte und Staat,Bd.107/108, 2.verbesserte Auflage, München und Wien 1966,S.188.

4 Vgl. ebenda, S.190

Arbeitnehmer) von entscheidender Wichtigkeit sind.[1]

Ein großer Teil des Tatsachenmaterials, auf Grund dessen Entscheidungen bezüglich der Unterstützung fremder Volkswirtschaften getroffen werden, wird nicht im BMZ zusammengestellt und ausgewertet, sondern vorwiegend im BMWi, aber auch im BML und BMF.[2] Das BMZ hat in diesem Zusammenhang insbesondere eine, aber sehr wichtige Funktion, nämlich die Beobachtung der Auswirkungen der Entwicklungshilfe.[3]

Die Bearbeitung von Informationen über die Situation auf dem Wohnungsmarkt erfolgt im BMWo. Seine diesbezüglichen Bemühungen sind vornehmlich in Abt.I A (Wohnungsbau und Wohnungsbestand, Wohnungsbauförderung und Finanzierung, volkswirtschaftliche und statistische Fragen des Wohnungswesens, Bauwirtschaft)[4] konzentriert.

Den Überblick über die schwerpunktartige Verteilung der Zuständigkeiten zwischen den einzelnen wirtschaftlichen Ministerien für die Informationsauswertung wollen wir mit einer kurzen Beleuchtung der entsprechenden Aufgaben des BMF beschließen. Diese sind weder sektoral noch final einzuordnen, sondern ergeben sich -wie später ersichtlich wird-

---

1 Dies wird etwa durch die Existenz der Abt.II(Arbeitsmarktpolitik, Arbeitslosenversicherung,Berufliche Ausbildung) im BMA (vgl.Organisationsplan des BMA vom April 1968) deutlich. Außerdem kommt dies zum Ausdruck in dem Tätigkeitsbericht der Bundesregierung: Deutsche Politik 1966, a.a.O.,S.135 ff.

2 Da sich die Kompetenzen zur Informationsauswertung im Zusammenhang mit der Entwicklungshilfe an den noch zu erörternden instrumentellen Zuständigkeiten auf diesem Gebiet orientieren, müssen wir uns hier mit einigen Literaturhinweisen begnügen: vgl.E. Randel, Das Bundesministerium für Wirtschaft,a.a.O., S. 66 f. und 87 ff. -F.Nobis, Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten,a.a.O., S.96 f. - F.Klein, Das Bundesministerium der Finanzen, in: Ämter und Organisationen der Bundesrepublik, Bd.3, Frankfurt und Bonn 1966,S.83 ff.

3 Vgl. Bundeshaushaltsplan für das Rechnungsjahr 1968, S.2505.

4 Vgl. Organisationsplan des BMWo vom Mai 1968.

aus seinen Mitteleinsatzkompetenzen. Seine Hauptarbeiten richten sich hierbei auf die Einleitung und Auswertung von Finanz- und Steuerstatistiken,[1] Steueraufkommensschätzungen und Berichtsdienst über Steuereinnahmen, Analyse der finanz- und wirtschaftspolitischen Entwicklungen des Inlandes sowie die Beobachtung der Finanzen und Steuern des Auslandes in Form der "finanz- und steuerrechtlichen Maßnahmen wichtiger Staaten und Staatengruppen".[2]

Diese kurze Übersicht über die interministeriellen Zuständigkeiten auf dem Gebiete der Informationsauswertung soll hier genügen, da diese Phase nur eine - wenn auch wichtige - Vorstufe des eigentlichen wirtschaftspolitischen Handelns repräsentiert.[3]

---

1 Vgl. F. Klein, Das Bundesministerium der Finanzen, a.a.O., S.95.

2 Ebenda, S.95. Nähere Angaben zu den wirtschaftskundlichen Aufgaben des BMF vgl.ebenda, S.92 ff. Vgl.hierzu auch den Organisationsplan des BMF vom Juli 1968, insbesondere Abt.I.

3 Außerdem ist eine detaillierte Erfassung dieser Kompetenzen an dieser Stelle, also ohne eingehende Kenntnis der im folgenden zu untersuchenden Mitteleinsatzkompetenzen, nicht möglich, denn diese bilden wiederum eine weitere Grundlage (neben Sektoral- und Finalkompetenzen) zur Beanspruchung von Zuständigkeiten für die Informationsauswertung bzw. zur Durchführung entsprechender Arbeiten.

b) Kompetenzen zur Zielprogrammplanung

Eine rationale Wirtschaftspolitik erfordert nicht nur eine klare Entscheidung über die politische Verbindlichkeit eines konsistenten Zielkatalogs,[1] welcher die Richtung des Handelns anzugeben hat, "sondern auch die Fähigkeit, ein solches System aufeinander ausgerichteter Ziele zu konzipieren"[2] und den jeweiligen Wandlungen anzupassen.[3]

Daß es sich bei der Konstruktion eines Kompetenzbereiches für die Zielprogrammplanung nicht nur um eine theoretische Fiktion handelt, sondern diesem Vorgehen auch wesentliche praktische Bedeutung zukommt, wollen wir an dieser Stelle mit einigen wenigen Hinweisen sichtbar machen. Wenn etwa das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8.6.1967 "eine Darlegung der für das laufende Jahr von der Bundesregierung angestrebten wirtschafts- und finanzpolitischen Ziele"[4] verlangt oder die Ausarbeitung einer fünfjährigen Finanzplanung vorschreibt,[5] was ohne "politische Entscheidungen über Rang und Priorität der zu erfüllenden Aufgaben"[6] nicht mög-

---

1 Diese Entscheidung selbst fällt, wie schon erwähnt, in den Zuständigkeitsbereich der Bundesregierung.
2 H.-J. Seraphim, Theorie der Allgemeinen Volkswirtschaftspolitik, a.a.O., S.263.
3 Eine ausführliche Darstellung des Inhaltes einer solchen Zielprogrammplanung und der Bedingungen, denen sie Rechnung zu tragen hat, findet sich auf S. 184 ff. dieser Abhandlung.
4 § 2, Abs.1, Ziff.2 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8.6.1967 (BGBl.I, S.582). Im folgenden sprechen wir jeweils nur kurz vom Stabilitätsgesetz 1967.
5 Vgl. ebenda, § 9, Abs.1, Satz 1.
6 K. Stern und P. Münch, Kommentar zum Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967, Stuttgart, Berlin, Köln und Mainz 1967, S.143.

lich ist, so muß diesen Beratungen und Beschlüssen eine Arbeitsphase vorgeschaltet werden, in der alternative Zielprojektionen zu erarbeiten sind; denn die Kompliziertheit entsprechender Zusammenhänge läßt es undenkbar erscheinen, daß man sich bei der verbindlichen Aufstellung eines solchen Zielprogramms, ohne Vorarbeiten im Sinne einer vorausschauenden Konzipierung und eingehenden Prüfung der verschiedensten Möglichkeiten zu leisten, mit einer unfundierten Entscheidungsfindung begnügen könnte.

Die Verteilung der Zuständigkeiten für die Zielprogrammplanung ist in der Wirklichkeit schwer zu erfassen, da in dieser Formulierung keine ausdrücklichen Abgrenzungen vorliegen.[1] Daher ist es nötig, die entsprechenden Kompetenzen in Verbindung mit anderen Aufgabenwahrnehmungen nachzuweisen, soweit dies eben möglich ist.

Zunächst läßt sich feststellen, daß die in § 2, Abs. 1, Ziff.2 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vorgesehene Zielprojektion, welche auch Grundlage für die Finanzplanung des Bundes sein soll, vom BMWi konzipiert wird.[2] Da diese Projektion die in §1 dieses Gesetzes genannten Ziele zum Inhalt hat,[3] folgt daraus die Zielprogrammplanungszuständigkeit des BMWi für die Beschäftigungssituation, das Preisniveau, außenwirtschaftliches Gleichgewicht und

---

1 Beispielsweise konnte uns in einer Unterredung im Bundeskanzleramt die Frage nach dem Bestehen und der Verteilung von Kompetenzen zur Zielprogrammplanung nicht beantwortet werden.

2 Vgl. Mittelfristige Finanzplanung, in: Beiträge des Deutschen Industrieinstituts, 5.Jg.,Heft 8/9, Köln 1967, S.26.

3 Vgl. ebenda, S.26.

Wirtschaftswachstum.[1]

Das am 22.September 1967 offiziell proklamierte, im BMV ausgearbeitete Verkehrsprogramm (sog. Leberplan)[2] enthält bestimmte verkehrspolitische Zielsetzungen,[3] welche sich sektoral dem Ziel "Protektionismus und Prioritäten in bestimmten Wirtschaftszweigen" zuordnen lassen. Das bedeutet aber nichts anderes, als daß das BMV Zielprogrammplanungszuständigkeiten entsprechend seinen Finalkompetenzen wahrnimmt. Dasselbe gilt ebenso für das BML.[4] Letztlich ist auch das BMWo für die Erarbeitung von mit dem Ziel der Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum zusammenhängenden Zielkonzeptionen verantwortlich.[5]

---

1 Es ist darauf hinzuweisen, daß mit einer solchen Zielprojektion Planungsmodelle und nicht lediglich Prognosemodelle zu erarbeiten sind. Da aber diese Projektionen keine utopische, unrealisierbare alternative Planansätze zum Inhalt haben dürfen, sondern "prognostisch verwendbare Theorien und die Kenntnis des Handlungsspielraums" (Chr.Watrin, Marktwirtschaft und Globalsteuerung, in: Die Aussprache, hrsg. von der Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer E.V., 17.Jg.,Heft 5/6, Bonn 1967,S.102) voraussetzen, zeigt sich hier eine enge Verbindung zwischen der Phase der Informationsauswertung, welche ja auch mögliche zukünftige Entwicklungen analysieren soll, und der als erwünscht angesehenen Entwicklung, wie sie eine Zielprojektion im Rahmen der Zielprogrammplanung anvisiert.

2 Näheres hierzu findet sich im Programm zur Gesundung des deutschen Verkehrswesens, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 26.9.1967, Nr.103, Bonn 1967, S.881 ff.

3 Vgl. ebenda, S. 883 f.

4 Die im BML entwickelten Vorstellungen über die agrarpolitischen Zielsetzungen erläutert der Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten: Schwerpunktprogramm für die Agrarpolitik, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 16.3.1967, Nr.28, insbesondere auf S. 224 ff.

5 Dies kommt in den Ausführungen des Bundesministers für Wohnungswesen und Städtebau über die Zukunftsaufgaben des Wohnungs- und Städtebaues zum Ausdruck (vgl. Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 25.11.1967, Nr.136,S.1154).

Nach Prüfung weiterer Fälle, die hier jedoch nicht im einzelnen zitiert werden sollen, können wir verallgemeinernd feststellen, daß die Zuständigkeiten für Zielprogrammplanungen zwischen den verschiedenen wirtschaftlichen Ministerien entsprechend ihren Finalkompetenzen verteilt sind. Da sich in Verbindung mit den bereits dargestellten finalen Zuständigkeiten weitere Einzelheiten ohne Mühe ableiten lassen, glauben wir an dieser Stelle auf nähere Ausführungen verzichten zu können.

3. Zuständigkeiten für den Mitteleinsatz (instrumentell-funktionelle Kompetenzen)

Bevor die Mitteleinsatzkompetenzen, also die Zuständigkeiten zum Einsatz des wirtschaftspolitischen Instrumentariums, im einzelnen beleuchtet werden, ist in diesem Zusammenhang auf eine besondere Funktion des BMWi hinzuweisen, welche in gewisser Weise den Charakter einer "Filtrieranlage" oder "Vorprüfstelle" hat.

Beim Ergreifen bestimmter Maßnahmen ist nicht nur zu prüfen, ob diese Mittel geeignet sind, den gewünschten Erfolg herbeizuführen, ob also "Zielkonformität" herrscht, sondern ebenfalls zu untersuchen, inwieweit "Systemkonformität" vorliegt, d.h. inwieweit die einzelnen wirtschaftspolitischen Instrumenteneinsätze unter ordnungspolitischen Gesichtspunkten faktisch mit dem vorherrschenden wirtschaftlichen Lenkungsmechanismus vereinbar sind.[1] So verbieten sich im Rahmen einer Marktwirtschaft etwa Preisfixierungen bzw. sind nur unter außergewöhnlichen Bedingungen denkbar. Diese generelle und spezielle Prüfung der verschiedenen Instrumente

---

1 Vgl. hierzu H.Ohm, Allgemeine Volkswirtschaftspolitik, Bd. I, a.a.O., S.98 ff.

auf ihre Systemkonformität hin, die Umsetzung dieser Untersuchungsergebnisse in eindeutige Arbeitsmaximen und Richtlinien sowie deren Durchsetzung gegenüber anderen wirtschaftlichen Ministerien obliegt dem BMWi.[1]

Unabhängig davon, wie die entsprechenden Entscheidungen nun im einzelnen aussehen werden, wollen wir den Katalog der möglicherweise zum Einsatz kommenden Instrumente, anhand dessen die instrumentell -funktionellen Kompetenzen der einzelnen Ressorts beschrieben und geordnet werden sollen, recht weit fassen.[2] Dies bedeutet, daß auch Instrumente mit einzubeziehen sind, welche nur unter besonderen

---

1 Vgl. E.Randel, Das Bundesministerium für Wirtschaft, a.a.O., S.39 - GAdBRH über das BMWi, S.98 f. Die diesbezüglichen Arbeiten konzentrieren sich im Referat I A 1 (Grundsatzfragen der Wirtschaftspolitik) des BMWi (vgl. Organisationsplan des BMWi vom April 1968).

2 Auf der Suche nach einer für unsere Zwecke geeigneten Systematik zur Beschreibung der Mitteleinsatzkompetenzen erwiesen sich sowohl die meisten der herkömmlichen Aufstellungen, wie etwa die von Pütz, Schiller, Seraphim, Küng und Jöhr (eine kurze Übersicht über den wesentlichen Inhalt dieser Gliederungsvorschläge gibt E.Tuchtfeldt, Das Instrumentarium der Wirtschaftspolitik, Ein Beitrag zu seiner Systematik, in: Grundlagen der Wirtschaftspolitik, hrsg. von G.Gäfgen, Köln und Berlin 1966, S.262 f.), als auch der neuere Versuch von Krüger (vgl.R.Krüger, Das wirtschaftspolitische Instrumentarium, Einteilungsmerkmale und Systematisierung, in: Volkswirtschaftliche Schriften, hrsg. von J. Broermann, Heft 110, Berlin 1967, S.76 ff.) als wenig brauchbar, da sie zu weitgehende Abweichungen von der vorzufindenden Verteilung der Mitteleinsatzzuständigkeiten zeigten. Dagegen kommt die von Kirschen u.a. ausgearbeitete Systematik (vgl. E.S. Kirschen, J.Benard u.a., Economic Policy in our Time, Vol. I, a.a.O.,S.28 ff. und insbesondere Table VII, 1 - Instruments Used for Each Objektive - zu S.148) den wirklichen Verhältnissen weitgehend entgegen. Daher legen wir auch eine in Anlehnung an diese entwickelte, durch einige Zusammenfassungen und Änderungen modifizierte Fassung (ein zusammenfassender Überblick über diese Fassung ergibt sich aus dem Inhaltsverzeichnis zu Kapital II, Abschnitt 3 des ersten Teils dieser Arbeit) der sich anschließenden Kompetenzbeschreibung zugrunde.

und extremen Voraussetzungen zum Einsatz gelangen, wobei allerdings die äußere Grenze durch die Absicht zur Beibehaltung des marktwirtschaftlichen Lenkungssystems in der Bundesrepublik Deutschland markiert wird.

Wenn im folgenden die mit wichtigeren und am häufigsten realisierten Maßnahmen in Verbindung stehenden Zuständigkeitsverhältnisse etwas ausführlicher beschrieben werden als die bei weniger üblichen Mittelverwendungen (wie beispielsweise Konsumgüterrationierungen, Verstaatlichungen usw.) realisierten Kompetenzstrukturen, so erklärt sich dies aus dem Anliegen nach Beschränkung auf die wesentlichen Formen der Arbeitsteilung.

Letztlich ist in bezug auf die sich anschließende Erörterung der Mitteleinsatzkompetenzen nochmals auf eine schon erwähnte Abgrenzung des Untersuchungsgebietes hinzuweisen. Wir bewegen uns mit unseren Aussagen auf der Ebene des Ministerialbereichs, dessen Funktionen innerhalb des Regierungssystems und besonders innerhalb der Bundesregierung bzw. der Bundesexekutive als gegeben angenommen werden.[1]

Ein Eingehen auf vertikale Abgrenzungen innerhalb dieser Exekutive[2] kann nur in seltenen, sehr bedeutsam erscheinenden Fällen - und dann meist nur in Fußnoten - erfolgen. Die Konstatierung einer Zuständigkeit eines Ressorts für einen bestimmten Mitteleinsatz gilt also nur in dem Umfange und nur insoweit, als ein wirtschaftliches Ministerium überhaupt kompetent ist, wobei letzterer Frage im einzelnen nicht nachgegangen wird.

---

1 Eingehende Ausführungen über die Funktionen eines Bundesministeriums innerhalb der Bundesexekutive finden sich beispielsweise in den, bezüglich des Regierungssystems in der Bundesrepublik inzwischen zu Standardwerken gewordenen Veröffentlichungen von Th. Eschenburg, Staat und Gesellschaft in Deutschland, Stuttgart 1956, S.652 ff. und Th.Ellwein, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland,a.a.O., S. 250 ff.

2 Kompetenzabgrenzungen gegenüber der Legislative, Anstalten und Körperschaften des öffentlichen Rechts, anderen Gebietskörperschaften u.ä.sind im folgenden gänzlich ausgeklammert.

a) Instrumente der Finanzpolitik

aa) Budgetsalden

Die Gestaltung des Gesamtbudgets im Sinne einer bewußten Herbeiführung von Budgetdefiziten oder -überschüssen[1] (bzw. eines ausgeglichenen Haushalts) fällt im Ministerialbereich eindeutig unter die Primärkompetenz des Bundesministers der Finanzen,[2] wobei die ihm im Rahmen der Aufstellung des Etatentwurfes zugewiesene Verantwortlichkeit für die Schätzung der Einnahmen seine formal starke Position sachlich noch unterbaut.[3]

Die Stärke dieser Zuständigkeit differiert aber je nach dem Aspekt, der bei der Bildung solcher Budgetsalden vorherrscht. Wenn auch aus rein fiskalischen Motiven bewerkstelligte Maßnahmen in der Wirklichkeit regelmäßig Folgen für die Wirtschaftspolitik im allgemeinen zeitigen und dies vielfach auch umgekehrt der Fall ist, erscheint hier dennoch, will man die realen Verhältnisse einigermaßen richtig wiedergeben, vorab eine Trennung beider Aspekte nötig; allerdings darf dabei nicht vergessen werden, daß im Rahmen der praktischen Ausübung wirtschaftspolitischer Befugnisse zwischen beiden eine enge und unauflösliche wechselseitige Interdependenz existiert.

Wird ein "unausgeglichener Haushalt" aus fiskalischen Gründen angestrebt, d.h. stehen Überlegungen der

---

1 Auf die Problematik der Definition von Budgetsalden bzw. eines unausgeglichenen Haushaltes kann hier nicht näher eingegangen werden. Daß allerdings in der Bundesrepublik die Bildung von Haushaltsüberschüssen bzw. -defiziten trotz der Vorschriften des Art.110, Abs.2 GG faktisch möglich ist und unter welchen Voraussetzungen ein solches Vorgehen denkbar erscheint, schildert L.Klein, Finanzpolitische Instrumente der Konjunkturpolitik, Institutionelle Möglichkeiten und Grenzen ihrer Anwendung in Deutschland und Frankreich, in: Schriftenreihe des JFO-Instituts für Wirtschaftsforschung, Nr.53, Berlin-München 1963, S. 68 ff.

2 Dies ergibt sich u.a. aus den Bestimmungen von Art.112 und 114, Abs.1 GG (bzw.Art.110 GG) sowie der §§ 19 und 20 RHO.

3 Vgl. F.K.Vialon, Haushaltsrecht, Kommentar zur Haushaltsordnung (RHO) und den Finanzbestimmungen des Bonner Grundgesetzes, 2.völlig neubearbeitete Auflage, Berlin-Frankfurt 1959, S.470.

gegenwärtigen oder zukünftigen Finanzierung des Etats im Vordergrund, so ist die Primärkompetenz des BMF ungeschmälert. Soll allerdings ein Budgetsaldo aus konjunkturpolitischen Gründen herbeigeführt werden, entwickelt sich eine Sekundärkompetenz des BMWi auf Grund seiner Finalzuständigkeiten, welche die konjunkturpolitischen Zielsetzungen beinhalten. Zwar hat das BMWi schon seit geraumer Zeit Etatfragen unter allgemeinen wirtschaftspolitischen Gesichtspunkten bearbeitet;[1] jedoch erstmals durch das Haushaltsgesetz von 1965 wurde diese Sekundärkompetenz bezüglich der Budgetgestaltung unter konjunkturpolitischen Aspekten gesetzlich abgesichert.[2] Wenn auch - so Korff[3] - dieser Bestimmung anfänglich keine allzu große Bedeutung zukam, so hat sich in neuerer Zeit in dieser Richtung doch eine Entwicklung zugunsten des BMWi ergeben, welche wohl auf der rechtlichen Verankerung seiner Sekundärkompetenz beruht, letztlich aber doch dem Gewicht des

---

1 Hiermit beschäftigt sich vor allem das Referat I A 4 (Haushaltspolitik) des BMWi (vgl.Organisationsplan des BMWi vom April 1968). Die bis zu ihrer Absicherung durch das Haushaltsgesetz 1965 relativ schwache Position des BMWi läßt sich durch manche Beispiele dokumentieren; so hat das Wirtschaftsressort vor einigen Jahren etwa ein Rahmengesetz zur antizyklischen Fiskalpolitik ausgearbeitet, dessen Verwirklichung jedoch lange Zeit am Widerstand des BMF scheiterte (nach Auskunft im BMWi).

2 "Der Bundesminister der Finanzen kann die Inanspruchnahme von Mitteln für bestimmte Ausgabetitel oder für Gruppen von solchen von seiner Zustimmung abhängig machen, soweit die Entwicklung auf der Einnahme- oder Ausgabeseite es erfordert. Er kann im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Wirtschaft diese Anordnung auch treffen, falls dies aus konjunkturpolitischen Gründen, insbesondere zur Sicherung der Preisstabilität erforderlich ist"./§ 7, Abs.2 des Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplanes für das Rechnungsjahr 1965 (Haushaltsgesetz 1965) vom 18.3. 1965 (BGBl.II,S.193)/ Dieselbe Zuständigkeitsverteilung gilt für den Beginn und die Fortführung von Hochbaumaßnahmen (vgl.ebenda,§ 9, Abs. 1 bis 3).

3 Vgl. H.C.Korff, Neuordnung der Haushaltswirtschaft des Bundes. Ziele und Aussichten einer Haushaltsreform, in: Finanzwissenschaft und Finanzpolitik, E. Schoettle von Freunden und Kollegen gewidmet, hrsg. von F. Schäfer, Tübingen 1964, S.119.

letzten Amtsinhabers (Schiller) zuzuschreiben sein dürfte.[1]

So hat die Aktivität und Einflußnahme des Bundesministers für Wirtschaft bei der Ingangsetzung und Aufstellung der sogenannten Eventualhaushalte von 1966/67 doch gezeigt, daß die Sekundärkompetenz des BMWi recht stark sein, ja sogar bei ausschließlich konjunkturpolitischer Problemstellung beinahe den Charakter einer Primärzuständigkeit annehmen kann.[2]

Dagegen unterstreichen die Bestimmungen des Stabilitätsgesetzes über die Handhabung einer Konjunkturausgleichsrücklage[3] sowie die Kreditaufnahme bei Gefährdung einzelner wirtschaftspolitischer Ziele[4] weiterhin die erste und ausschließliche Verantwortlichkeit des BMF für die rein finanzpolitischen Belange.

Ebenso ist das BMF im Rahmen der Gesamtgestaltung des Budgets für die in § 9, Abs.1 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft

---

1 Wenn auch diese Sekundärkompetenz des BMWi durch das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8.6.1967 (BGBl.I,S.582) insbesondere in § 6, Abs.1 dauerhaft abgesichert wurde und nicht mehr jährlich im Haushaltsgesetz verankert werden muß, darf dies doch nicht darüber hinwegtäuschen, daß das tatsächliche Gewicht dieser Kompetenz weiterhin von der Stellung des jeweiligen Wirtschaftsministers weitgehend mitbestimmt wird. Auf diesen und ähnliche Aspekte ist aber an anderer Stelle noch näher einzugehen.

2 Vgl. die Ausführungen des Bundesministers für Wirtschaft, Konjunkturprogramm des Maßes und der Mitte, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 8.9.1967, Nr.96, S.824 ff. sowie: Ein Jahr deutsche Wirtschaftspolitik, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 15.12.67, Nr.148, S.1245 ff.

3 Die Bildung von Konjunkturausgleichsrücklagen, wie sie das Stabilitätsgesetz 1967 in den §§ 7,5, Abs.1 und 2 sowie 6, Abs.1 und 2 anspricht, wird ebenfalls bei Stern-Münch (vgl.K.Stern, P.Münch, Kommentar zum Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, a.a.O.,S.134 f.)dem primären Zuständigkeitsbereich des BMF zugewiesen.

4 In dem Stabilitätsgesetz 1967 heißt es in § 6, Abs.3: "Der Bundesminister der Finanzen wird ermächtigt, zu dem in Absatz 2 bezeichneten Zweck Kredite über die im Haushaltsgesetz erteilten Kreditermächtigungen hinaus... aufzunehmen".

(Stabilitätsgesetz 1967) postulierte mittelfristige Finanzplanung primär und ausschließlich zuständig. Wohl werden die Grundlagen für diese Rahmenplanung im Kabinettsausschuß für mittelfristige Finanzplanung ausgearbeitet, dem unter dem Vorsitz des Bundeskanzlers die Minister für Finanzen, Wirtschaft, Angelegenheiten des Bundesrates und der Länder sowie der Bundesschatzminister angehören;[1] jedoch erfolgt deren Aufstellung und Begründung durch das BMF,[2] ohne definitive Einschaltung des BMWi.[3]

ab) Staatsausgaben

Nach Erörterung der Gestaltung von Budgetsalden und der damit zusammenhängenden Maßnahmen ist die Frage zu klären, wer für die strukturelle Zusammensetzung des Haushaltsplanes auf der Ausgabenseite und die Durchführung dieser Programmansätze verantwortlich ist.[4] Wie diese Bemerkung schon andeutet, wollen wir in diesem Zusammenhang die ursprüngliche Zusammenfassung der einzelnen Phasen des Mitteleinsatzes aufgeben, da für diese unterschiedliche horizontale Kompetenzregelungen bestehen. Allerdings ist bei der Gestaltung der Staatsausgaben nur die Planungs- und die Ausführungsphase zu analysieren, da die verbindliche Entscheidung über die Bewilligung von Bundesausgaben nach Art. 110, Abs.2 GG der Legislative vorbehalten ist und somit aus dem Tätigkeitsbereich der Ministerien ausscheidet.

---

1 Vgl. hierzu: Mittelfristige Finanzplanung,a.a.O., S.20.

2 Vgl.§ 9,Abs.2 des Stabilitätsgesetzes 1967.

3 Es ist "der Finanzplan vom Bundesminister der Finanzen aufzustellen und zu begründen. Eine Einschaltung des Bundesministers für Wirtschaft ist nicht vorgesehen, aber zweckmäßig".(Diese in der Bundesratsdrucksache 316/66,S.12 enthaltene Bemerkung ist zitiert bei K.Stern,P.Münch, Kommentar zum Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft,a.a.O.,S.143)

4 Die hier vorgenommene Reihenfolge der Abhandlung besagt nichts über die Vorgänge in der Wirklichkeit. So ist insbesondere nicht gesagt, daß die Entscheidung über die eventuelle Herbeiführung eines Saldos etwa vor Beratung der einzelnen Etatposten fällt;denn zumindest in der Vergangenheit war es bisher zumeist umgekehrt.

In der Planphase kommt der Ministerialverwaltung die Aufstellung eines Haushaltsentwurfes und damit auch der geplanten Ausgaben zu, wobei die entsprechende Primärkompetenz beim Finanzminister liegt.[1] Dieser stellt die von den einzelnen Verwaltungen für ihren Bereich konzipierten Voranschläge zusammen, kann dabei aber "Anmeldungen, die er nicht für begründet erachtet, nach Benehmen mit den beteiligten Stellen ändern oder fortlassen" (§ 20, Abs.1 RHO). Diese zunächst schwache Sekundärkompetenz der "beteiligten Stellen" bei der Einstellung von Ausgaben in den Haushaltsentwurf, welche nur eine Beratungsfunktion (im Benehmen), aber kein Einspruchsrecht beinhaltet, wird allerdings dadurch etwas verstärkt, daß sie in Fragen von grundsätzlicher oder sonst erheblicher Bedeutung bei auftretenden Meinungsverschiedenheiten die Entscheidung des Kabinetts herbeiführen können (vgl.§ 20, Abs.1 RHO). In diesem Falle besitzt aber der Bundesminister der Finanzen im Bundeskabinett ein Widerspruchsrecht gegen eine Abstimmungsniederlage, welches nur unter besonderen Schwierigkeiten zu überwinden ist.[2] Wird so seine Position wiederum aufgewertet, müssen die Sekundärzuständigkeiten der beteiligten Stellen, d.h. hier der anderen Bundesministerien, als entsprechend schwächer angesehen werden.

Der Einwand, daß die einzelnen Ressorts doch durch die Aufstellung ihrer Voranschläge eine bedeutende

---

1 Dies ergibt sich u.a. aus den Bestimmungen des § 20 RHO.

2 In den folgenden Ausführungen wird die Sonderstellung des Bundesminister der Finanzen gegenüber seinen Kollegen nur insoweit behandelt, als dies unbedingt nötig ist, aber im einzelnen weder inhaltlich genau umrissen noch mit Literaturhinweisen belegt. Vielmehr stellen wir diesen Problemkreis bis zur Erörterung des interministeriellen Koordinationsverfahrens zurück.

primäre Einflußnahmemöglichkeit hätten, ist formal zwar begründet, übersieht aber zwei wesentliche Tatbestände: Zum einen ist der größte Teil der finanziellen Anforderungen gesetzlich bereits gebunden, so daß nur die darüber hinausgehenden Beträge ihrem unmittelbaren Einfluß unterliegen. Zum anderen kann ein Ressort über diese freie Finanzmasse nur dann in seinem Sinne disponieren, wenn das BMF mit entsprechenden Vorschlägen einverstanden ist; denn im Konfliktfalle mit dem Bundesfinanzminister - und hier zeigt sich der Unterschied zwischen formaler und materieller Bedeutung einer Kompetenz - steht diesem Anspruch die schon angedeutete überragende Stellung des letzteren im Kabinett entgegen.

Welche der einzelnen wirtschaftlichen Ministerien sind nun im Sinne von § 20, Abs.1 RHO beteiligte Stellen, die Sekundärkompetenzen beanspruchen können ? Hierzu kann gesagt werden, daß jedes Ressort einen Voranschlag einreicht,[1] in welchem es die zu seiner Aufgabenwahrnehmung erforderlichen Mittel anfordert. Diese Aufstellungen sind aber nicht in der Art gestaltet, daß die Ausgaben für Subventionen, Transferzahlungen, Käufe von Gütern und Dienstleistungen usw. jeweils im Einzelplan verschiedener Ministerien enthalten wären; vielmehr fordert jedes Ressort die Gelder an, wie sie auf Grund seiner Sektoral-, Final- und der damit verbundenen Mitteleinsatzkompetenzen von ihm zu verwalten sind.

Dazu wollen wir einige Beispiele anführen: Personal- und Investitionsausgaben, Subventionen, Transferzahlungen u.ä. für den Sektor Landwirtschaft stehen

---

1 Vgl. F.Klein, Das Bundesministerium der Finanzen, a.a.O., S.54.

im Einzelplan des BML,[1] für den Sektor der gewerblichen Wirtschaft beim BMWi,[2] für den Verkehr beim BMV[3] usw. Auf Grund bestehender Finalzuständigkeiten verwaltet das BMZ die Mittel für die Entwicklungshilfe,[4] das BMWo für die Unterstützung des Wohnungsbaues,[5] das BMA für die soziale Sicherung der Arbeitnehmer[6] u.ä.

Ohne diese Aufzählungen weiter fortzusetzen, läßt sich zusammenfassend sagen, daß die Einstellung von Ausgaben in die Einzelpläne (Voranmeldungen) nicht an instrumentell-funktionellen Gesichtspunkten ausgerichtet ist, sondern sich an den Kriterien orientiert, wie sie allgemein zur Abgrenzung der Geschäftsbereiche herangezogen werden.

Das einzelne Ressort kann in dieser Planphase nur insoweit Sekundärkompetenzen geltend machen, als die entsprechende Ausgabe von seiner Aufgabenwahrnehmung her in seinen Einzelplan gehört, d.h. kein Ministerium kann "auf den von ihm bestrittenen Inhalt eines anderen Einzelplanes Einfluß nehmen".[7] Treten Meinungsverschiedenheiten darüber auf, welche Ausgabe in welchen Voranschlag einzustellen ist, entscheidet der Bundesminister der Finanzen entsprechend den Bestimmungen der §§ 20 und 21 RHO.[8]

---

1 Vgl. die Aufstellungen im Bundeshaushaltsplan für das Rechnungsjahr 1968, insbesondere S.1172 ff.
2 Vgl. ebenda, S. 986 ff.
3 Vgl. ebenda, S.1621 ff.
4 Vgl. ebenda, S.2523 ff.
5 Vgl. ebenda, S.2645 ff.
6 Vgl. ebenda, S.1506 ff.
7 F.K. Vialon, Haushaltsrecht, a.a.O., S.477. Diese Feststellung abstrahiert zunächst von dem Mitspracherecht eines Ministers im Rahmen der Beratung des Haushaltsentwurfes im Kabinett.
8 Vgl. ebenda, S. 475.

In der Phase der Ausgabenplanung bleibt noch eine Sonderregelung zu erwähnen, die dem BMWi eine Sekundärkompetenz bei der Vergabe von ERP-Mitteln einräumt. Wohl liegt die Primärkompetenz für die Verwaltung des ERP-Sondervermögens, die Aufstellung und Durchführung entsprechender Investitions- und Zuschußprogramme beim BSchM;[1] aber das BMWi ist bei der Konzipierung solcher Programme, insbesondere soweit sie die Förderung bestimmter Wirtschaftszweige, Berufsgruppen und Wirtschaftsräume zum Inhalt haben, oft maßgeblich beteiligt.[2]

Ist der Haushaltsplan gesetzlich festgestellt (Entscheidungsphasse), führt jedes Ministerium seinen Einzelplan im Rahmen dieser Ermächtigung[3] aus (Durchführungsphase). Dieser Ermächtigungscharakter des Haushaltplanes bedingt u.a., daß jedes Ressort, soweit es sich nicht um bereits gesetzlich festgelegte Mittelverwendungen handelt, unter diesen Ansätzen bleiben kann, ohne Sekundärkompetenzen anderer Verwaltungen herauszufordern. Will es jedoch über den Planansatz hinaus Ausgaben im Sinne von Art. 112 GG tätigen, bedarf dies der Zustimmung des Bundesfinanzministers, welche dieser in eigener Machtvollkommenheit, ohne an Entscheidungen des Kabinetts oder die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers gebunden zu sein, gewähren oder verweigern kann.[4]

---

1 Vgl. die Ausführungen im Bundeshaushaltsplan für das Rechnungsjahr 1968, S.2549.

2 Vgl. E. Randel , Das Bundesministerium für Wirtschaft, a.a.O., S.96 -Deutsche Politik 1966, a.a.O., S.94 f. und S. 101 ff. Im Zusammenhang mit der Verwaltung des ERP-Sondervermögens spricht man im BMWi -wenn vielleicht auch etwa überspitzt - von einem "zweiten Haushalt" des eigenen Ressorts.

3 Den Ermächtigungscharakter eines Haushaltsplanes unterstreichen besonders Th.Maunz, G. Dürig, Grundgesetz, Kommentar, 6.Lieferung, Bd.II, München und Berlin 1962, Anm. zu Art.110,IV, 10.

4 Vgl. hierzu F.K.Vialon, Haushaltsrecht, a.a.O.,S.219.

Würde dieses Einvernehmen mit dem Finanzminister bei Haushaltsüberschreitungen und außerplanmäßigen Ausgaben nur vorbehaltlich einer anderen Entscheidung des Bundeskabinetts oder des Kanzlers gelten, müßte man ihm diesbezüglich eine starke Sekundärkompetenz bestätigen. So aber sind wir der Auffassung, daß man trotz des Initiativrechts anderer Ministerien dem BMF hierbei die Primärzuständigkeit einräumen muß.

Diese Alleinzuständigkeit, diese Position als letzte Instanz, existiert aber nun für einen bedeutsamen Teil der Fälle (Ausgabensperrungen aus finanzpolitischen Gründen, Verfügungen über mit Sperrvermerk versehene Mittel u.ä.),in denen der Finanzminister nach §§ 6 und 7 des Haushaltsgesetzes von 1968 seine Zustimmung bei bestimmten Ausgabengebarungen geben muß, nicht mehr.[1] Hier ist zwar ebenfalls ein Einvernehmen mit dem Bundesfinanzminister herbeizuführen bzw. dessen Zustimmung nötig; aber bei mangelnder Übereinstimmung mit anderen Ressorts kann dieser nicht allein und endgültig entscheiden; vielmehr bleibt das Kabinett letzte Schlichtungsinstanz.[2] In diesem Gremium kommt ihm allerdings auf Grund

---

1 Schließt man sich der These Vialons an, nach der die im Zusammenhang mit den Haushaltsgesetzen auftauchenden Zuständigkeitsfragen analog den durch die Reichshaushaltsordnung und das Grundgesetz entwickelten Normen zu beantworten sind (vgl.ebenda,S.1114) und vergleicht den entsprechenden Katalog von Tatbeständen, in denen der Finanzminister autonom entscheiden kann (vgl.ebenda, S.1113 ff.), mit den Bestimmungen der §§ 6 und 7 des Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Rechnungjahr 1968 (Haushaltsgesetz 1968) vom 3.5.1968 (BGBl.II, S.345), so werden letztere u.E. davon lediglich in einem Fall tangiert, nämlich in Verbindung mit dem Eingehen von Verpflichtungen zur Leistung außerordentlicher Ausgaben und zur Verausgabung übertragbarer Ausgabemitteln (§ 45 d RHO).

2 Hier greifen dann wieder die allgemeinen Vorschriften der B.Reg.-Geschäftsordnung (vgl.ebenda,§ 17).

seines Fragen von finanzieller Bedeutung betreffenden Widerspruchsrechts wiederum eine besonders starke Stellung zu.[1]

Diese starke Einflußnahmemöglichkeit des BMF wird aber reduziert, wenn "im Falle einer die volkswirtschaftliche Leistungsfähigkeit übersteigenden Nachfrageausweitung" der Finanzminister " zur Erreichung der Ziele des § 1 die Verfügung über bestimmte Ausgabemittel, den Beginn von Baumaßnahmen und das Eingehen von Verpflichtungen zu Lasten künftiger Rechnungsjahre"[2] überprüft, da bei einer Änderung des Planvollzugs dieser die erforderlichen Maßnahmen gemeinsam mit dem Bundesminister für Wirtschaft vorzuschlagen hat.[3]

Ist dem BMWi hier schon ein sehr wesentliches Mitspracherecht bei der Verausgabung von Haushaltsmitteln über seinen eigenen Einzelplan hinaus eingeräumt, sind noch zwei weitere Regelungen in dieser Richtung von Bedeutung. Zunächst verfügt das BMWi über die Möglichkeit, auf den Vollzug der Einzelpläne anderer Ministerien einen generellen Einfluß zu nehmen, da ihm die Verantwortung für die Ausarbeitung von Richtlinien für das öffentliche Auftragswesen obliegt.[4] Weiterhin sichert ihm eine besondere Vereinbarung mit dem Bundesminister der Verteidigung eine wesentliche Einwirkungsmöglichkeit auf dessen Haushaltsvollzug,[5] wobei die entsprechende Sekundärkompetenz des BMWi sich auf wirtschaftliche Fragen der Verteidigung erstreckt und besonders stark ist "bei Angelegenheiten mit erheblichen Auswirkungen auf die Produktion."[6]

---

1 Vgl. § 26 B.Reg.-Geschäftsordnung sowie unsere umfassenderen Ausführungen in Kapitel III, Abschnitt 3 dieses ersten Teils.
2 § 6, Abs. 1 des Stabilitätsgesetzes 1967.
3 Vgl. ebenda, § 6, Abs. 1.
4 Vgl. E. Randel, Das Bundesministerium für Wirtschaft, a.a.O., S. 52.
5 Die entsprechenden Vereinbarungen wurden publiziert im BAnz. vom 1.7.1955, Nr. 124, S. 1 und vom 25.7.1957, Nr. 140, S. 6. Außerdem gibt einige Erläuterungen hierzu E. Randel, Das Bundesministerium für Wirtschaft, a.a.O., S. 52 f. und S. 165 f.
6 BAnz. vom 25.7.1957, Nr. 140, S. 6.

ac) Staatseinnahmen

Bei der Untersuchung der Zuständigkeitsverteilung zur Beschaffung von Staatseinnahmen, welche teilweise recht vielschichtig gestaltet ist, soll nach Steuererhebungen, Zöllen und Beiträgen zur Sozialversicherung differenziert werden, während Kreditaufnahmen in Verbindung mit dem Instrumentarium der Geld- und Kreditpolitik abzuhandeln sind.

Zunächst ist die Primärkompetenz des BMF für die Erhebung von Steuern unbestritten.[1] Dominieren dabei fiskalische Überlegungen, erfolgt also die Einnahmenbeschaffung ausschließlich oder vorwiegend zwecks Ausgabendeckung, ist diese Primärzuständigkeit von dieser Seite her uneingeschränkt, d.h. bestehen keine Sekundärkompetenzen anderer Ministerien.[2]

Diese Sachlage ändert sich, wenn einer steuerlichen Maßnahme keine oder zumindest nicht in erster Linie fiskalische Absichten zugrunde liegen bzw. wenn dadurch allgemeine, wirtschaftspolitisch relevante Tatbestände in nennenswertem Umfange tangiert werden. Gerade letztere Aussage macht deutlich, daß die ausschließliche Zuständigkeit des BMF sehr selten zu vermuten ist; denn auch in den Fällen, in denen steuerliche Bestimmungen von der Absicht her primär der Ausgabendeckung dienen sollen, ist eine Beeinflussung anderer Aufgabenwahrnehmungen anzunehmen. Diese mehr generellen Aussagen wollen wir nun in etwa konkretisieren.

Zunächst führen Steuererhebungen zur Herausbildung sekundärer Zuständigkeiten von Ministerien, welche

---

1 Vgl. etwa F.Klein, Das Bundesministerium der Finanzen a.a.O.,S.33 f. - Bundeshaushaltsplan für das Rechnungsjahr 1968, S.818.

2 Dies ergibt sich vorwiegend aus seiner Position als Etatminister, der für den Haushaltsausgleich zu sorgen hat. Im übrigen ist diese spezifische Problemstellung vorwiegend -wie noch ersichtlich wird - theoretischer Art, aber für das Verständnis der einzelnen Kompetenzstrukturen sehr aufschlußreich und nützlich.

Finalkompetenzen für sich in Anspruch nehmen, und zwar in dem Maße, als auf diesem Wege deren Verantwortlichkeit für die Verwirklichung partieller Zielprogramme beeinträchtigt wird. So bedeutet beispielsweise die Zuständigkeit des BMWi für konjunktur- und wachstumspolitische Zielsetzungen, daß dieses Ressort aus sachlogischen Gründen[1] bei allen wichtigen Steuervorhaben ein Mitspracherecht besitzt. Nach Randel[2] geschieht auf dem Gebiet der Steuern nichts ohne Einvernehmen mit dem BMWi.

Entsprechende Kompetenzen nimmt das BMA für sich in Anspruch, wenn durch steuerliche Einnahmegestaltungen die Einkommens- und Vermögensverteilung oder die soziale Sicherung der Arbeitnehmer berührt werden. Auch könnte etwa eine Besteuerung des Wohnungseigentums wohl nur mit Zustimmung des BMWo erfolgen, welches für die Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum verantwortlich zeichnet. Weitere so begründete Sekundärkompetenzen sind, in Verbindung mit den bereits aufgeführten Finalzuständigkeiten, aus dem Zusammenhang zwischen dem hier diskutierten Mitteleinsatz und den einzelnen Zielen der Wirtschaftspolitik in Analogie zu unseren bisherigen Ausführungen abzuleiten.

Weiterhin führt das Vorliegen von Sektoralkompetenzen zu sekundären Ansprüchen beim Mitteleinsatz "Steuererhebungen". Treten im Zuge der Besteuerung in den einzelnen Wirtschaftszweigen Probleme auf, die geeignet sind, die Arbeit der solchermaßen orientierten Ressorts zu gefährden oder aber auch zu unterstützen, beanspruchen diese eine sektoral begrenzte Sekundärkompetenz. Beispiele hierfür sind etwa die sehr intensive Mitwirkung des BMWi bei der steuerlichen

---

1 Die Bedeutung dieser Zusammenhänge wird später noch eingehend analysiert.

2 Diese Abgrenzung ist in einem Brief von E. Randel, Organisationsreferent im BMWi, vom 14.7.1965 an den Verfasser dieser Arbeit enthalten.

Förderung der Investitionen im Jahre 1952,[1] des BMV bei der Änderung der Beförderungssteuer[2] oder des BML bei der Besteuerung der Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft[3].

Die Primärkompetenz des BMF für die Verwaltung der Steuern bleibt aber immer erhalten, was sich auch in seiner Zuständigkeit für die jeweilige Schätzung des jährlichen Steueraufkommens manifestiert.[4] Lediglich in ihrem Umfange wird sie unter verschiedenen Konstellationen durch Sekundärzuständigkeiten unterschiedlicher Stärke anderer wirtschaftlicher Ministerien geschmälert. Inwieweit sich deren Kompetenzansprüche im einzelnen verwirklichen lassen,d.h. von welchen Faktoren dies abhängt, ist an anderer Stelle noch zu erörtern.

Die Zuständigkeitsbestimmung für den Mitteleinsatz "Zollerhebungen" macht es nötig, die ursprünglich angestrebte "Phasenaggregation" in vertikaler Richtung wiederum aufzuheben, da die Art der horizontalen Verteilung maßgeblich von einer Phasenspezifizierung abhängt.

Das Referat "Zollpolitik" (V A 3)[5] im BMWi "ist das federführende Organ der Bundesministerien für die Zollpolitik, d.h. für Entscheidungen darüber, welchen Warenpositionen Zollschutz gewährt werden soll und in welcher Höhe; oder auch darüber, ob und wie Zölle zeitweilig ausgesetzt"[6] werden sollen.

---

1 Vgl. die Zweitunterschrift des Bundesministers für Wirtschaft beim Gesetz über die Investitionshilfe der gewerblichen Wirtschaft vom 7.1.1952(BGBl.I,S.7).
2 Vgl. die Zweitunterschrift des Bundesministers für Verkehr beim Gesetz zur Änderung der Beförderungssteuer vom 19.6.1961 (BGBl.I, S.771).
3 Vgl.F.Nobis, Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, a.a.O.,S.80.
4 Die Bedeutung dieser Funktion und Stärke der entsprechenden Kompetenz erläutert F.K.Vialon, Haushaltsrecht,a.a.O.,S.477.
5 Vgl.Organisationsplan des BMWi vom April 1968.
6 E. Randel, Das Bundesministerium für Wirtschaft, a.a.O., S.74.

Das BMF trägt Sorge für die Verwaltung der Zölle,[1] ist also verantwortlich für die Transformation zollpolitischer Entscheidungen in Gesetzesform und für deren praktische Durchführung.

Dies zeigt die primäre Zuständigkeit des BMWi für Zollerhebungen im Stadium der Planung und Entscheidung,[2] welche aber von starken Sekundärkompetenzen des BMF - soweit fiskalische Interessen in nennenswertem Umfange auf dem Spiel stehen - als auch sekundären Zuständigkeiten sektoral kompetenter Ressorts, wie etwa des BML,[3] begleitet sind.

Darüber hinaus fällt die praktische Ausführung, d.h. die Vorbereitung der Gesetze bzw. Verordnungen und deren Handhabung, in die Primärzuständigkeit des BMF.[4] Wenn dieses Ministerium die entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen der Zollpolitik auch an erster Stelle abzeichnet, so ist seine Primärkompetenz doch "mehr oder weniger auf die Verfahrenstechnik und die notwendigen Rechenarbeiten beschränkt".[5]

Die Kompetenz zur Festsetzung der Sätze und Erhebungsmodalitäten für Beitragszahlungen zur Sozialversicherung liegt primär beim BMA.[6] Vor allem dem BMF muß hierbei jedoch eine Sekundärkompetenz eingeräumt

---

1 Ein Verweis auf eine entsprechende, schon einige Jahre zurückliegende Zuständigkeitsabgrenzung zwischen dem BMF und dem BMWi findet sich bei E. Randel, Das Bundesministerium für Wirtschaft, a.a.O., S.75.

2 Dies kommt in dem bereits zitierten Brief von E. Randel vom 14.7.1965 zum Ausdruck.

3 Vgl. F. Nobis, Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, a.a.O., S.94 f.

4 Vgl. F. Klein, Das Bundesministerium der Finanzen, a.a.O., S.65 und 68.

5 E. Randel, Brief vom 14.7.1965

6 Dies wird beispielsweise verdeutlicht durch die Primärunterschrift des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung unter dem Gesetz zur Neuregelung des Rechts der Rentenversicherung der Angestellten vom 23.2. und 27.7.1957 (BGBl.I, S.88 und 1105), welches u.a. in den §§ 112-115 die Beitragssätze und Erhebungsmodalitäten festlegt.- Vgl. ebenso: "Alle Angestellten sollen versicherungspflichtig werden", in: FAZ vom 17.8.1967, S.3.

werden,[1] insofern sich aus Art und Umfang dieser Beitragsfinanzierung Auswirkungen auf den Bundeshaushalt ergeben. So wird davon etwa die Höhe der notwendigen Staatszuschüsse maßgeblich mitbestimmt. Sekundäre Zuständigkeiten anderer wirtschaftlicher Ministerien lassen sich insoweit begründen, als dieser Mitteleinsatz ihre finalen oder sektoralen Aufgabenwahrnehmungen tangiert. Dies dürfte beispielsweise der Fall sein, wenn das BMWi durch Beitragserhöhungen in einer Depressionsphase die seine Arbeit wesentlich bestimmenden konjunkturpolitischen Zielsetzungen zusätzlich gefährdet sieht.

b) Instrumente der Geld- und Kreditpolitik

ba) Aufnahme und Vergabe staatlicher Kredite

Das BMF ist primär für die Aufnahme staatlicher Kredite zuständig.[2] Aber besonders in der Phase der Durchführung solcher Finanzierungsmaßnahmen tritt eine, teilweise allerdings nicht sehr starke Sekundärkompetenz der Deutschen Bundesbank auf; denn laut § 20, Abs. 2 des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank vom 26.7.1957 (BBG) soll die Begebung von Anleihen, Schatzanweisungen und Schatzwechseln über

---

1 Auf eine solche Kompetenz deutet u.a. auch die Zweitunterschrift des Bundesministers der Finanzen unter dem eben zitierten Gesetz zur Neuregelung der Rentenversicherung der Angestellten hin, wenn diese Unterschrift auch mit anderen in diesem Gesetz geregelten Tatbeständen erklärt werden könnte.

2 Vgl. hierzu etwa die Bestimmungen des § 28, Abs.2 des Haushaltsgesetzes 1968 oder des § 6, Abs.3 des Stabilitätsgesetzes 1967.

die Deutsche Bundesbank erfolgen oder zumindest im Benehmen mit ihr.[1] Ebenso hat die Bundesbank einen Ermessensspielraum bei der Einräumung von Kassenkrediten an den Bund (§ 20, Abs.1, Ziff.1 BBG) sowie bei Krediten zur Finanzierung bestimmter internationaler Organisationen (§ 20, Abs.1, Ziff.2 BBG).[2]

Diese Kompetenzstruktur verändert sich wesentlich, geht es um die Aufstellung eines Zeitplanes für die Beanspruchung des Kapitalmarktes (§ 22,Abs. 1 Stabilitätsgesetz 1967). Wird über diese Frage im Konjunkturrat (§ 18 Stabilitätsgesetz 1967), dem unter Vorsitz des Bundesministers für Wirtschaft u.a. der Bundesminister der Finanzen und als fakultatives Mitglied die Deutsche Bundesbank angehören,[3] keine Einigung erzielt, kann der Bundeswirtschaftsminister mit Zustimmung des Bundesrates einen solchen Zeitplan feststellen.[4] Soll bei drohender Verschlechterung der Lage am Kapitalmarkt ein bereits bestehender Plan zeitweilig ausgesetzt werden, ist das primär zuständige BMWi auf ein Benehmen mit der Bundesbank angewiesen.[5]

Bei der Vergabe von Krediten ist es notwendig, zwischen inländischen Krediten und solchen an das

---

1 "Dadurch erhält die Bundesbank die Möglichkeit zu einer Stellungnahme, in der sie auf währungspolitische Bedenken hinweisen kann, die beispielsweise die Zurückstellung einer beabsichtigten Anleihe oder aber eine Änderung der in Aussicht genommenen Konditionen geboten erscheinen lassen". (Das Deutsche Bundesrecht, Systematische Sammlung der Gesetze und Verordnungen mit Erläuterungen, hrsg. vom Nomos Verlag, Erläuterungen zum BBG, 115.Lieferung, Baden-Baden 1958,S.32).

2 Dieser Ermessensspielraum wird wohl nach oben von der Verpflichtung der Deutschen Bundesbank zur Unterstützung der allgemeinen Wirtschaftspolitik der Bundesregierung (§ 12 BBG) begrenzt, aber inhaltlich durch das Ziel der Währungssicherung (§ 3 BBG) bestimmt.

3 Die Eigenschaft der Deutschen Bundesbank als eines fakultativen Mitgliedes charakterisiert K.Stern(vgl. K.Stern, P.Münch, Kommentar zum Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft,a.a.O., S.162).

4 Vgl. § 22, Abs.2 Stabilitätsgesetz 1967.

5 Vgl. ebenda in Abs.3.

Ausland zu unterscheiden, da in dieser Beziehung unterschiedliche Kompetenzregelungen vorliegen. Die inländische Kreditgewährung obliegt zunächst nicht e i n e m Ministerium, sondern wird von den verschiedenen wirtschaftlichen Ressorts ihrem sektoral bzw. final abgegrenzten Arbeitsgebiet entsprechend vorgenommen.

Das bedeutet, daß Kreditvergaben im Rahmen von Sektoralkompetenzen vom BML für den Bereich der Land-, Forstwirtschaft und Fischerei (Beispiel: Kredite zur Aufstockung und Aussiedlung landwirtschaftlicher Betriebe[1]), durch das BMWi für den Bereich der gewerblichen Wirtschaft, Energiewirtschaft usw. (Beispiel: Darlehen zur Förderung des Kohleabsatzes[2]), durch das BMV für den Verkehrssektor (Beispiel: aus verkehrspolitischen Gründen gewährte Kredite zum Neubau von Handelsschiffen[3]) u.ä. erfolgen.

Zum anderen gewähren in Verbindung mit Finalzuständigkeiten etwa das BMWo Kredite zum Bau von Familien- und Eigenheimen[4] oder das BMA Darlehen zur Förderung der beruflichen Fortbildung unselbständiger Mittelschichten,[5] wobei die jeweilige Kompetenzgrundlage in der finalen Zuständigkeit zur Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum bzw. zur sozialen Sicherung der Arbeitnehmer zu suchen ist.

---

1 Vgl. Bundeshaushaltsplan für das Rechnungsjahr 1967, S. 1169.
2 Vgl. Bundeshaushaltsplan für das Rechnungsjahr 1968, S.997.
3 Vgl. Bundeshaushaltsplan für das Rechnungsjahr 1966, S. 1575.
4 Vgl. ebenda, S.2463.
5 Vgl. ebenda, S.1446.

In allen diesen Fällen existiert aber eine starke Sekundärkompetenz des BMF in dem Umfange seiner Zuständigkeiten für die Gestaltung der Einzelhaushalte der verschiedenen Ressorts (Einstellungen in den Haushaltsplan, Verfügung über übertragbare und mit einem Sperrvermerk versehene Mittel u.ä.),[1] da Kreditgewährungen in diesen Einzelplänen auf der Ausgabenseite in Erscheinung treten.
Die Kreditvergabe an das Ausland vollzieht sich in der Praxis in erster Linie in Form von Kapitalhilfen an Entwicklungsländer. Dabei bearbeitet das zur Wahrnehmung der Finalkompetenz "Unterstützung der Entwicklung fremder Volkswirtschaften" gebildete BMZ die "Grundsatzfragen der Kapitalhilfe.. im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Wirtschaft";[2] mit anderen Worten: die Gewährung solcher Kredite fällt unter die Primärkompetenz des BMZ, welche aber mit einer sehr starken Sekundärkompetenz des BMWi gekoppelt ist.[3] Die quasi primäre Zuständigkeit des BMWi in der entsprechenden Planungsphase wird dadurch unterstrichen, daß die fachliche Projektbearbeitung, die Beurteilung seiner ökonomischen Rationalität im Rahmen der wirtschaftlichen Situation des Empfängerlandes, die Abstimmung dieser Projekte mit den eigenen, binnenwirtschaftlichen Gegebenheiten usw. diesem Ressort zufällt.[4]

---

1 Diese Funktionen des BMF wurden bereits eingehend im Rahmen des Mitteleinsatzes "Staatsausgaben" abgehandelt.
2 Bundeshaushaltsplan für das Rechnungsjahr 1968,S.2505.
3 Dies ist erst das Ergebnis einer neueren Entwicklung. Noch vor nicht allzu langer Zeit galt hier die umgekehrte Reihenfolge (vgl.hierzu F.U.Fack, Mehr Kompetenzen für Minister Scheel, in:FAZ,vom 27.10.1964, S.13).
4 Die Aufgaben des BMWi bei der Abwicklung von Kapitalhilfeprojekten beschreibt E.Randel, Das Bundesministerium für Wirtschaft, a.a.O.,S.77. Eine besonders wichtige Funktion, ohne die eine sinnvolle und erfolgreiche Betätigung auf dem Gebiet der Kapitalhilfe wohl kaum möglich wäre, nehmen die Länderreferate der Abt. V des BMWi wahr (vgl.Organisationsplan dieses Ministeriums vom April 1968, Abt.V), nämlich die Beobachtung und Beurteilung der realen wirtschaftlichen Verhältnisse in den einzelnen Empfängerländern (vgl.E.Randel, Das Bundesministerium für Wirtschaft, a.a.O., S.88 ff.)

Die Rolle des BMF bei der Gewährung von Krediten an das Ausland beinhaltet ebenfalls eine bedeutende Sekundärkompetenz, welche sich auf "die finanziellen Angelegenheiten der Kapitalhilfe für Entwicklungsländer"[1] erstreckt. Dies kommt etwa in seiner Mitgliedschaft im interministeriellen Ausschuß für Entwicklungspolitik zum Ausdruck,[2] der unter Vorsitz des BMZ tagt.[3] Zum anderen kann der Bundesminister der Finanzen im Rahmen der Haushaltsgestaltung seinen Einfluß geltend machen, wie etwa bei der Einstellung entsprechender Kreditermächtigungen in den Haushaltsplan oder durch Gewährung oder Verweigerung seiner Zustimmung bei der Inanspruchnahme dieser Ermächtigungen von seiten des BMZ.[4] Damit ist auch in diesem Zusammenhang eine starke Sekundärkompetenz des BMF dokumentiert.

bb) Liquiditätspolitisches Instrumentarium

Die Durchführung von Offenmarkt-Operationen (§ 15 und 21 BBG), die Mindestreserve-Politik (§ 16 BBG), die Festsetzung von Diskontsätzen (§ 15 BBG) sowie die Ausübung der Befugnisse im Rahmen der Einlagenpolitik öffentlicher Stellen (§ 17 BBG) fällt unter die Primärkompetenz der Deutschen Bundesbank.[5] Diese ist bei der Ausübung der ihr gesetzlich übertragenen Befugnisse von Weisungen der Bundesregierung und damit auch der einzelnen wirtschaftlichen Ministerien unabhängig, muß aber "unter Wahrung ihrer Aufgabe die

---

1 F. Klein, Das Bundesministerium der Finanzen, a.a.O., S.84.

2 Näheres hierzu findet sich bei F.Klein, Das Bundesministerium der Finanzen, a.a.O., S.84 f.

3 Vgl. Bundeshaushaltsplan für das Rechnungsjahr 1968, S. 2505.

4 So wird im Bundeshaushaltsplan von 1967 etwa dem BMZ zur Förderung von Entwicklungsländern durch Gewährung bilateraler Kapitalhilfe die Ermächtigung erteilt, mit Zustimmung des Bundesministers der Finanzen Darlehensverpflichtungen bis zu einer bestimmten Höhe für künftige Rechnungsjahre eingehen zu können (vgl. Bundeshaushaltsplan für das Rechnungsjahr 1967, S. 2549).

5 Das bestätigen die in den zitierten Paragraphen vorzufindenden Zuständigkeitsregelungen.

allgemeine Wirtschaftspolitik der Bundesregierung"[1] unterstützen.

Lediglich indirekt können die Bestimmungen des § 13, Abs. 1 (Auskunftsrecht der Bundesregierung gegenüber der Bundesbank bei Fragen von wesentlicher währungspolitischer Bedeutung) bzw. von § 13, Abs.2 BBG (Aussetzung der Beschlußfassung des Zentralbankrates für eine Zeit von bis zu zwei Wochen auf Antrag eines Mitgliedes der Bundesregierung) eine Einflußnahmemöglichkeit einzelner Regierungsmitglieder beim Einsatz obigen Instrumentariums eröffnen, welche allerdings nur als sehr schwach, teilweise sogar als unbedeutend, einzuschätzen ist.[2] Soweit eine solche sekundäre Zuständigkeit zum Tragen kommt, obliegt die konkrete Ausübung dieser Rechte der Bundesregierung in der Regel dem BMWi, aber auch dem BMF.[3]

---

1 § 12, Satz 1 BBG.

2 Die Auskunftspflicht der Bundesbank eröffnet nicht automatisch eine Einflußmöglichkeit der Bundesregierung, wenn diese auch durch vorliegende Informationen potentiell verbessert werden kann; ebenso bedeutet die Aussetzung von Beschlüssen lediglich eine Verlängerung der Beratungszeit des Zentralbankrates, aber nicht etwa ein Vetorecht in bezug auf die eigentlichen Beschlüsse. Eine ausführliche Kommentierung der Bestimmungen des § 13 geben etwa J.v.Spindler, W. Becker, O.-E.Starke, Die Deutsche Bundesbank, Grundzüge des Notenbankwesens und Kommentar zum Gesetz über die Deutsche Bundesbank, Stuttgart 1957, S. 143 ff.

3 Vgl. ebenda, S.144. Die entsprechenden Handlungsmöglichkeiten des BMWi lassen sich sowohl mit seinen sektoralen Zuständigkeiten für das Geld- und Kreditwesen begründen als auch von seinen konjunkturpolitischen Finalkompetenzen herleiten, wobei ja seine Zielsetzung der Währungs- bzw. Preisniveaustabilisierung gleichzeitig die entscheidende Handlungsmaxime der Bundesbank darstellt (§ 3 BBG). Dagegen wird der Bundesminister der Finanzen in diesem Zusammenhang vorwiegend aus seiner Eigenschaft als Haushaltsminister heraus tätig. Darüber hinaus "wird jeder Bundesminister innerhalb seines Geschäftsbereichs das der Bundesregierung zustehende Auskunftsrecht ausüben können". (Das Deutsche Bundesrecht, 115.Lieferung,a.a.O.,S.27)

Werden Höchstsätze für die von den Kreditinstituten zu berechnenden Soll- und/oder Habenzinsen eingeführt, so existiert hierfür eine primäre Zuständigkeit des BMWi.[1] Diese wird allerdings durch eine Sekundärkompetenz der Deutschen Bundesbank leicht abgeschwächt; denn erläßt das BMWi diesbezügliche Rechtsverordnungen, darf das nur im Benehmen mit der Zentralnotenbank erfolgen, ist diese also anzuhören.[2] Macht das BMWi aber von seiner Ermächtigung zur Übertragung dieser Kompetenz auf das zu seinem Geschäftsbereich gehörende Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen Gebrauch, kann dieses Vorschriften über Höchstzinssätze nur im Einvernehmen, also mit Zustimmung der Bundesbank in Kraft setzen.[3]

Die Frage nach der Zuständigkeit für Kreditrationierungen bzw. -plafondierungen im Sinne einer direkten Beeinflussung der Dispositionen der Kreditinstitute ist nicht eindeutig zu beantworten, da die Anwendung eines solchen Instrumentariums Ende 1966 zwar erwogen, dann aber doch wieder verworfen wurde. Damals legte das BMWi den Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der wirtschaftlichen Stabilität vor,[4] der in § 20 einen Zusatz zum Bundesbankgesetz enthielt, in welchem die Bundesbank gegenüber den Kreditinstituten ermächtigt werden sollte, "die Summe der bei ihnen von Dritten, die nicht Kreditinstitute sind, in Anspruch genommenen Kredite und ihre Wertpapierbestände"[5]

---

1 Vgl. die Bestimmungen des § 23, Abs.1 des Gesetzes über das Kreditwesen (KWG) vom 10.7.1961 (BGBl.I, 1185).
2 Vgl. ebenda, § 23, Abs.1.
3 Vgl. ebenda, § 23, Abs.1. Delegiert das BMWi also seine diesbezügliche Kompetenz auf das Bundesaufsichtsa mt, nimmt die Stärke der Sekundärkompetenz der Deutschen Bundesbank zu.
4 Vgl.Drucksache der Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 5.Wahlperiode 1965, Nr.890, Anlage 2, S. 3 ff.
5 Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der wirtschaftlichen Stabilität, in: Drucksache der Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 5.Wahlperiode 1965,Nr.890, Anlage 2, S.6, Spalte 2.

bestimmten Höchstgrenzen zu unterwerfen.[1]

Diese Konzeption repräsentiert ein Arbeitsteilungsverfahren, wie es bereits bei der Regelung der Diskont-, Offenmarkt-, Mindestreserve- und Einlagenpolitik realisiert wurde: Die ordnungspolitische Institutionalisierung des liquiditätspolitischen Mitteleinsatzes ist primär Sache des BMWi, seine praktische Handhabung wird aber weitgehend der Deutschen Bundesbank in eigener Verantwortung zugewiesen.

bc) Kontrolle des Kreditgebarens der Nichtbanken

Die Bundesregierung kann die Verschuldung der Gebietskörperschaften sowie der öffentlichen Sondervermögen und Zweckverbände (nicht aber der staatlichen Unternehmen) kontrollieren, indem sie "zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts... die Beschaffung von Geldmitteln im Wege des Kredits"[2] von seiten dieser Stellen bestimmten Reglementierungen unterwirft.[3] Soweit ein Ministerium für die Bundesregierung im Sinne

---

1 Detaillierte Ausführungen zu der damaligen Diskussion bringt W. Trautmann, Kreditplafondierung - Zu brisant, in: Der Volkswirt, Wirtschafts-und Finanzzeitung,20.Jg.(1966), Nr.47,S.2261 ff. - Es bleibt an dieser Stelle vielleicht anzumerken,daß die Verwirklichung des damaligen Konzeptes u.a.an der mangelnden Übereinstimmung zwischen Bundesbank und BMWi über die Kompetenz zur Ingangsetzung eines solchen Verfahrens scheiterte.

2 § 19, Satz 1 Stabilitätsgesetz 1967.

3 Zur konkreten Ausgestaltung dieser Kreditsteuerung vgl. die §§ 19-22 Stabilitätsgesetz 1967.

einer solchen Kreditsteuerung tätig wird, ist eine Primärkompetenz des BMWi anzunehmen.[1] Auch besteht eine Auskunftspflicht über das Kreditgebaren von seiten dieser Gebietskörperschaften (§ 25 Stabilitätsgesetz) nur gegenüber dem BMWi.[2]

Existiert eine Kontrolle der Wertpapieremissionen privater Unternehmer etwa im Sinne einer entsprechenden Genehmigungspflicht - was zur Zeit in der Bundesrepublik nicht der Fall ist -, so entscheidet darüber der Bundesminister für Wirtschaft im Einvernehmen mit dem Bundesminister der Finanzen.[3] Die Primärkompetenz des BMWi ist also von einer sehr starken sekundären Zuständigkeit des BMF begleitet.

Im Rahmen seiner Zuständigkeiten für den Geld- und Kapital-, Zahlungs- und Überweisungsverkehr[4] obliegt dem BMWi sowohl die Überwachung von Teilzahlungsgeschäften als auch die Kontrolle der Bausparkassen und des Versicherungswesens,[5] das Finanzgebaren

---

1 Obwohl das Stabilitätsgesetz in diesen Passagen vorwiegend die Bundesregierung als Kollegium anspricht und nur in § 22, Abs.1 und 2 den Bundesminister für Wirtschaft erwähnt, erscheint obige Aussage zulässig. Dies läßt sich zum einen indirekt aus den Bemerkungen von Stern zu § 22 ableiten (vgl. K.Stern, P.Münch, Kommentar zum Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, a.a.O.,S.174). Außerdem enthält aber der unter Drucksache V/890 des Deutschen Bundestages bereits zitierte, ursprüngliche Entwurf des Stabilitätsgesetzes eine ausdrückliche Absicherung dieser Kompetenz zugunsten des BMWi (vgl.§ 16, in Verbindung mit den §§ 13 und 14 dieses Entwurfes). Auch scheint interessant, daß der Bundesbank damals in diesem Zusammenhang ausdrücklich eine, wenn auch schwache, Sekundärkompetenz (im Benehmen) eingeräumt wurde (vgl.ebenda, § 16).

2 Vgl.K.Stern, P.Münch, Kommentar zum Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, a.a.O.,S.176.

3 Dies ergibt sich aus den Bestimmungen des § 3,Abs.1 und der §§ 1 und 2 des Gesetzes über den Kapitalverkehr vom 15.12.1952 (BGBl.I, S.801).

4 Vgl.E.Randel, Das Bundesministerium für Wirtschaft, a.a.O.,S.54.

5 Durch das Gesetz über die Errichtung des Bundesaufsichtsamtes für das Versicherungs- und Bausparwesen vom 31.7.1951 (BGBl.I,S.480) wurde die unmittelbare Wahrnehmung dieser Aufgaben vom BMWi selbst auf eine Bundesoberbehörde in seinem Geschäftsbereich übertragen.

beider Sparten eingeschlossen.[1]

Der Einsatz des geld- und kreditpolitischen Instrumentariums gehört also, wie wir bisher gesehen haben, zum größten Teil in den Aufgabenbereich von drei Verwaltungsbehörden, nämlich des BMWi, des BMF und der Deutschen Bundesbank. Das Bundeskabinett hat - und das sei abschließend erwähnt - dem durch eine Kompetenzregelung aus dem Jahre 1952 vorsorgend Rechnung getragen, indem die Koordinierung der Geld- und Kreditpolitik einem besonderen Kollegium, bestehend aus dem BMWi, dem BMF und der Bundesbank (damals Bank Deutscher Länder), zugewiesen wurde.[2]

c) Instrumente der Außenwirtschaftspolitik

ca) Überwachung des internationalen Güter- und Dienstleistungsaustausches

Die Zuständigkeiten für die Überwachung des grenzüberschreitenden Güter- und Dienstleistungsverkehrs sind sehr schwer zu erfassen und einwandfrei darzustellen, da sie einmal große Differenzierungen, gleichzeitig aber auch starke Interdependenzen aufweisen.[3] Daher ist es nicht möglich, die entsprechenden Kompetenzstrukturen vorab anzudeuten und dann mit Beispielen zu belegen und zu verdeutlichen; vielmehr müssen wir versuchen, auf der Basis von

---

1 Die entsprechenden Kontrollfunktionen werden im wesentlichen durch das Gesetz über die Beaufsichtigung der privaten Versicherungsunternehmen und Bausparkassen vom 6.7.1931 (RGBl.I, S.315) bestimmt.

2 Diese Vereinbarungen zitiert E.Randel, Das Bundesministerium für Wirtschaft, a.a.O.,S.54 f.

3 In bezug auf eine genaue Aufgabenabgrenzung zwischen den mit dem Einsatz des außenwirtschaftlichen Instrumentariums betrauten Ministerien äußert sich der Präsident des Bundesrechnungshofes in einem Gutachten: "Sie ist aber nicht möglich, weil die Pflege der Außenwirtschaft eine einheitliche Aufgabe ist, bei der nur Schwerpunkte der Bearbeitung gebildet werden können, die jedoch wegen ihres durchgängigen Zusammenhanges in ständiger Abhängigkeit voneinander stehen". (GAdBRH über das BMWi, S.222)

Einzelregelungen zu allgemeinen Schlüssen zu gelangen.

Die "wichtigen Schritte für die Gestaltung der Außenwirtschaftsbeziehungen im allgemeinen (Grundsätze, Bedingungen, internationale Haltung) und für Wirtschaftsverhandlungen mit den einzelnen Ländern"[1] im besonderen, etwa im Sinne der Aushandlung von internationalen Handelsverträgen, beschließt ein ständiger interministerieller Ausschuß, nämlich der Handelspolitische Ausschuß (HPA), dem unter wechselndem Vorsitz des AA bzw. des BMWi Vertreter des BML, des BMV, des BMF, des BMZ und der Deutschen Bundesbank angehören.[2]

Im interministeriellen "Einfuhrausschuß" (Vorsitz: BMWi, Mitglieder: AA, BML, BMF und Bundesbank)[3] werden "die Ausschreibungen der Kontingente der von Beschränkungen betroffenen Warenpositionen und die Bedingungen für die Teilnahme am Ein- und Ausfuhrverfahren beschlossen, ebenso die Durchführungsbestimmungen für die ausführenden Behörden".[4] Letztlich erfolgt beispielsweise im Referentenausschuß "Rohstoffkreis", unter Vorsitz des BMWi und Beteiligung des AA, des BML, des BMZ und des BMF, eine gegenseitige Abstimmung über die mit der Ein- und Ausfuhr einzelner Rohstoffe zusammenhängenden Probleme.[5]

---

1 E. Randel, Das Bundesministerium für Wirtschaft, a.a.O., S.74.
2 Nach Auskunft im BMWi - vgl. ebenso E.Randel, Das Bundesministerium für Wirtschaft, a.a.O.,S.70.
3 Vgl. ebenda, S. 83.
4 Ebenda, S. 83 - vgl. ebenso F.Nobis, Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, a.a.O., S.95.
5 Vgl. E.Randel, Das Bundesministerium für Wirtschaft, a.a.O., S.80 f.

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, daß die wichtigsten Entscheidungen in Verbindung mit der Überwachung des internationalen Handelsverkehrs von mehreren Ressorts getroffen werden. Gleichzeitig ist aus der Konstruktion und Besetzung der verschiedenen Arbeitskreise im Bereich der wirtschaftlichen Ministerien eindeutig eine Primärkompetenz des BMWi herauszulesen, die allerdings mit starken Sekundärkompetenzen des BML, des BMF, weitgehend auch des BMV, BMZ und der Bundesbank gekoppelt wurde.

Das Außenwirtschaftsgesetz vom 28.4.1961 (BGBl.I, S.481), welches in genereller Form die Wirtschaftsbeziehungen mit dem Ausland regelt, ist unter Federführung des BMWi entstanden[1] und auch von dem Bundesminister für Wirtschaft, als dem hierfür an erster Stelle verantwortlichen Ressortchef, unterzeichnet. Dasselbe gilt für die Verordnung zur Durchführung des Außenwirtschaftsgesetzes vom 20.12.1966 (BGBl.I, 1967, S.2) oder die Verordnung zur Regelung von Zuständigkeiten im Außenwirtschaftsverkehr vom 7.8.1961 (BGBl.I, S.1554). Zum anderen hat das BMWi "die Einfuhr- und Ausfuhrlisten durch Rechtsverordnungen der Entwicklung des Warenverkehrs und den Ergebnissen internationaler Verhandlungen anzupassen und entweder noch bestehende Beschränkungen aufzuheben oder neue anzuordnen, wobei es sich der Zustimmung... des BML (für Ernährungsgüter) oder des BM für Verkehr (für Bestimmungen über den Transport auf Seeschiffen fremder Flagge oder mit fremden Flugzeugen oder über die Vercharterung) versichert".[2]

---

1 Nach Auskunft im BMWi.
2 E. Randel, Das Bundesministerium für Wirtschaft, a.a.O., S.83.

Ohne weitere Komptenzregelungen hier im einzelnen aufzeigen zu müssen, läßt sich zusammenfassend eine Primärkompetenz des BMWi für die Fälle bestätigen, in denen die Gesamtgestaltung des internationalen Güter- und Dienstleistungsaustausches vom wirtschaftspolitischen Instrumenteneinsatz her zur Debatte steht bzw. mehrere partielle Problemlösungen in einem "Arbeitspaket" verschnürt sind. Diese Zuständigkeit des BMWi basiert in erster Linie auf seinen Finalkompetenzen für die Förderung der internationalen Arbeitsteilung und den Zahlungsbilanzausgleich. Die bei der allgemeinen Kontrolle des Handelsverkehrs wirksam werdenden Sekundärkompetenzen anderer Ressorts - auf die bereits hingewiesen wurde - sind teilweise sektoral zu begründen und dann auch in ihrer Wirkung sektoral begrenzt, wie beim BML und BMV, oder aber final zu erklären, wie beim BMZ. Die sekundäre Zuständigkeit des BMF erstreckt sich auf die "finanzpolitische Seite der Zölle, der Abschöpfungen, des Ein-und Ausfuhrverfahrens und der Handelspolitik",[1] während die Kompetenzen der Deutschen Bundesbank weitgehend auf den internationalen Kapital- und Zahlungsverkehr beschränkt sind,[2] bei der Kontrolle der Im- und Exporte somit nur indirekt zur Wirkung kommen dürften.

Im Rahmen der auf diese Art ausgearbeiteten und abgestimmten Richtlinien und Grundsätze werden die einzelnen Ressorts entsprechend ihrer sektoralen Aufgabenwahrnehmungen primär tätig, soweit die zur

---

1 F. Klein, Das Bundesministerium der Finanzen, a.a.O., S.68.

2 Vgl. etwa § 28, Abs.2, Ziff.1 Außenwirtschaftsgesetz vom 28.4.1961 (BGBl.I, S.481), im folgenden kurz unter Außenwirtschaftsgesetz zitiert.

Diskussion stehende Kontrolle des Güter- und Dienstleistungsaustausches auf einzelne dieser Bereiche beschränkt ist. So wird beispielsweise über Genehmigungen nach §§ 8 - 21 des Außenwirtschaftsgesetzes von 1961, welche den internationalen Waren- und Dienstleistungsverkehr grundsätzlich regeln, für Erzeugnisse der Ernährungs- und Landwirtschaft vom BML, für Güter der gewerblichen Wirtschaft vom BMWi und vom BMV für den Bereich des Verkehrswesens jeweils in primärer Zuständigkeit entschieden.[1]

Die praktische Handhabung dieser Kompetenzen obliegt weitgehend Behörden, die, als zum Arbeitsbereich dieser einzelnen Bundesministerien gehörend, deren Aufsicht oder Weisungen unterliegen, soweit dem nicht ausdrücklich gesetzliche Bestimmungen entgegenstehen. In diesem Zusammenhang sind vor allem das Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft[2] und das Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft,[3] aber auch die Schifffahrtsdirektionen[4] und die verschiedenen Einfuhr-

---

1 Die entsprechenden Zuständigkeiten ergeben sich aus den Bestimmungen des § 28, Abs. 2a und 3 Außenwirtschaftsgesetz sowie der §§ 1 und 2 der Verordnung zur Regelung von Zuständigkeiten im Außenwirtschaftsverkehr vom 7.8.1961 (BGBl.I, S.1554). Wenn hier teilweise auch nur nachgeordnete Behörden, wie etwa Bundesoberbehörden, genannt werden, wird dadurch doch zweifelsfrei die prinzipielle Kompetenz des jeweils übergeordneten Bundesministeriums ausgewiesen.

2 Vgl. § 28, Abs.3, Ziff.1 Außenwirtschaftsgesetz,§ 1, Abs.1 der Verordnung zur Regelung von Zuständigkeiten im Außenwirtschaftsverkehr vom 7.8.1961 sowie im Bundeshaushaltsplan für das Rechnungsjahr 1968,S.1035)

3 Vgl. § 28, Abs.3, Ziff.2 bzw. § 1,Abs.2 Außenwirtschaftsgesetz. Die dort genannte Außenhandelsstelle für Erzeugnisse der Ernährung und Landwirtschaft hat heute die Bezeichnung "Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft" (vgl.Bundeshaushaltsplan für das Rechnungsjahr 1968, S.1211).

4 Vgl. § 2 der Verordnung zur Regelung von Zuständigkeiten im Außenwirtschaftsverkehr vom 7.8.1961.

und Vorratsstellen für Nahrungs- und Futtermittel[1] zu nennen.

cb) Überwachung des internationalen Zahlungsverkehrs

Die Kontrolle des Devisenaustausches im Sinne der Überwachung des internationalen Geld- und Kapitalverkehrs sowie der Ein- und Ausfuhr von Gold basiert in ihren grundlegenden Formen auf den Bestimmungen der §§ 22 - 24 Außenwirtschaftsgesetz.

Geht man auf die Kompetenzverhältnisse beim Zustandekommen des Entwurfes zu diesem Gesetz zurück, läßt sich schließen, daß auch die mit Devisenkontrollen zusammenhängenden Grundsatzbestimmungen - in Analogie zu dem Verfahren bei der Überwachung des internationalen Güter- und Dienstleistungsverkehrs - unter Federführung des BMWi[2] und Beteiligung der für Außenwirtschaftsfragen zuständigen anderen Ressorts[3] gemeinsam ausgearbeitet werden.

---

1 Näheres hierzu findet sich bei F.Nobis, Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forster a.a.O.,S.107 f. bzw. § 1 der Verordnung zur Übertragung von Zuständigkeiten im Außenwirtschaftsverkehr auf die Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel vom 6.11.1967 (BGBl.I, S.1125). - Wenn staatlicher Importhandel heute auch nur noch im Bereich der Ernährungs- und Landwirtschaft durchgeführt wird, fand dieses Verfahren kurz nach dem Zweiten Weltkrieg auch für den Bereich der gewerblichen Wirtschaft unter der primären Zuständigkeit des BMWi bzw. des Verwaltungsamtes für Wirtschaft Anwendung. (Vgl. hierzu W.Vogel, Westdeutschland 1945-1950, Der Aufbau der Verfassungs- und Verwaltungseinrichtungen über den Ländern der westlichen Besatzungszonen, in: Schriften des Bundesarchivs 2, Bd.I, Koblenz 1956, S.211 ff.)

2 Dies kommt u.a. in der Primärunterschrift des Bundesministers für Wirtschaft unter dem Außenwirtschaftsgesetz zum Ausdruck.

3 Hierunter sind im Prinzip die im HPA vertretenen Ressorts, also neben dem AA und dem BMWi, das BMF, BML, BMZ, BMV und die Deutsche Bundesbank zu verstehen. Welche Behörde bei der Beratung des Entwurfs zum Außenwirtschaftsgesetz nun im einzelnen auf die Bestimmungen der §§ 22-24 Einfluß genommen hat, entzieht sich allerdings unserer Kenntnis.

Die Zuständigkeiten zur konkreten Ausgestaltung dieser Devisenkontrollbestimmungen in der Planungs- und Entscheidungsphase sind auf Grund einer schon erwähnten Kompetenzregelung von 1952[1] dem BMWi, dem BMF und der Bundesbank zuzugestehen. Läßt sich die entsprechende Zuständigkeit des BMWi auf Grund seiner Finalkompetenzen als auch seiner allgemeinen Primärzuständigkeit für das Geld- und Kreditwesen als sehr stark und umfassend charakterisieren, so ist das Mitspracherecht des BMF, welches sich auf Fragen von grundsätzlicher Bedeutung sowie Angelegenheiten mit unmittelbaren Auswirkungen auf die Finanzen und die Finanzverwaltung,[2] die Steuern und den Haushalt[3] erstreckt, als etwas schwächer und auch als auf die rein finanzpolitischen Aspekte begrenzt einzuschätzen. Der Bundesbank kann in diesem Stadium nur eine schwache Sekundärkompetenz bescheinigt werden; denn erläßt die Bundesregierung (d.h. in dem Umfange, in dem entsprechende Vorstellungen im Ministerialbereich konzipiert werden, das BMWi und das BMF) Bestimmungen, "welche die Bereiche des Kapital- und Zahlungsverkehrs oder den Verkehr mit Auslandswerten und Gold betreffen, ist /lediglich/ das Benehmen mit der Deutschen Bundesbank herzustellen".[4]

---

1 Vgl. E. Randel, Das Bundesministerium für Wirtschaft, a.a.O., S.54 f.

2 Diese Umschreibung der Zuständigkeiten des BMF im Zusammenhang mit der Regelung des Geld- und Kapitalverkehrs, der Devisenpolitik u.ä. findet sich im GAdBRH über das BMWi, S.238.

3 Wir verweisen hier beispielsweise auf die Übernahme von Kursgarantien bei Devisenanlagen der Bundesbank im Ausland, welche im Rahmen der wirtschaftlichen Ministerin unter die Zuständigkeit des BMF fällt /vgl. die Unterschrift des Bundesministers der Finanzen beim Gesetz über die Übernahme einer Kursgarantie für eine Devisenanlage der Deutschen Bundesbank bei der Bank von England vom 18.10.1957 (BGBl.I,S.1945) oder seine Mitwirkung bei der Besteuerung von Kapitalerträgen von Ausländern, wie etwa beim Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Einkommensteuergesetzes, des Körperschaftssteuergesetzes und des Kapitalverkehrsteuergesetzes vom 27.3.1965 (BGBl.I, S.147)/.

4 § 27, Abs.1, Satz 3 Außenwirtschaftsgesetz.

Dagegen sieht die Arbeitsteilung bei Devisenkontrollen in der Phase des tatsächlichen Vollzugs dieser Maßnahmen doch merklich anders aus. Hier besteht eine ausschließliche Primärkompetenz der Deutschen Bundesbank für den - mit einer Ausnahme - gesamten Bereich der Kapitaleinfuhr und -ausfuhr sowie des internationalen Verkehrs mit Gold.[1] Sie ist zuständig für die Erteilung von Genehmigungen über den Erwerb ausländischer Grundstücke, Wertpapiere, Wechsel usw. durch Inländer, die Beschränkung des Verkaufs solcher Objekte durch Gebietsansässige, der Führung und Verzinsung von Konten Gebietsfremder im Inland u.ä.[2], soweit die gesetzlichen Voraussetzungen hierfür vorliegen.[3] Lediglich die Erteilung von Genehmigungen zum Verkauf von Inhaber- und Orderschuldverschreibungen, die ein Gebietsfremder ausgestellt hat, fällt unter die Verantwortlichkeit des BMWi.[4]

Die Überwachung bzw. Regelung des internationalen Zahlungsverkehrs beinhaltet neben der Kontrolle des Devisenverkehrs auch Entscheidungen über die Festsetzung der internationalen Währungsparität (Wechselkurspolitik). Die Beschlußfassung über eine etwaige Änderung des Wechselkurses liegt infolge der großen

---

1 Vgl. § 28, Abs.2 , Satz 1 in Verbindung mit den §§ 22, Abs.1 und 23 und 24 Außenwirtschaftsgesetz.
2 Eine vollständige Aufzählung der hier vorgesehenen bzw. möglichen Kontrollen enthalten die §§ 22,Abs.1 und 23 Außenwirtschaftsgesetz.
3 Den in diesem Zusammenhang gegebenen Aktionsspielraum stecken die Bestimmungen der §§ 5 - 7 Außenwirtschaftsgesetz ab.
4 Vgl. § 28, Abs. 2, Satz 2 in Verbindung mit § 22, Abs. 2 Außenwirtschaftsgesetz.

Bedeutung eines solchen Schrittes eindeutig bei der Bundesregierung. Soweit sie dabei ministerielle Vorarbeiten und Konzeptionen zugrunde legt, ist diese Aufgabenwahrnehmung primär Sache des BMWi.[1] Darüber hinaus muß noch ein Weiteres berücksichtigt werden. "Die Aufrechterhaltung der internationalen Liquidität gehört ... zu den wichtigsten Aufgaben der Zentralbankpolitik. Wenn das deutsche Bundesbankgesetz vom Ziel der Währungssicherung (§ 3) spricht, so ist neben der Wahrung des inneren Geldwertes gewiß auch dieses Teilziel eingeschlossen".[2] Von daher existiert also eine Sekundärkompetenz der Deutschen Bundesbank in dem Sinne, daß die Bundesregierung ihre Wechselkurspolitik zwar in Konsultation mit dieser durchzuführen hat, nicht aber auf ihre Zustimmung angewiesen ist.[3]

cc) Spezielle Förderungsmaßnahmen im Außenwirtschaftsverkehr

Für die Übernahme von Sicherheitsleistungen und Gewährleistungen im Ausfuhrgeschäft[4] ist der Bundesminister der Finanzen primär zuständig.[5] Allerdings erfolgt die Ausarbeitung von Richtlinien, nach denen

---

1 Nach Auskunft im BMWi -vgl. außerdem etwa "Bonn: Keine Aufwertung", in: FAZ vom 9.11.1967, S.15.
2 H. Giersch, Allgemeine Wirtschaftspolitik, a.a.O., S.253.
3 Vgl. H. Lipfert, Einführung in die Währungspolitik, in: Beck'sche Schwarze Reihe, Bd.26, 2.neubearbeitete Auflage, München 1965, S.115 f.
4 Die Zuständigkeiten für die Übernahme von staatlichen Kreditbürgschaften im Inland werden im Zusammenhang mit den Instrumenten zur Kontrolle der Binnenwirtschaft, also nicht etwa im Rahmen der Kredit- oder Zinspolitik, abgehandelt.
5 Vgl.§ 1, Satz 1 des Gesetzes über Sicherheitsleistungen und Gewährleistungen im Exportgeschäft vom 26.8.1949 (WiGBl.1949, S.303) und § 20, Abs.1 des Haushaltsgesetzes von 1968.

solche Bürgschaften übernommen werden, unter Federführung des BMWi, verbunden mit starken Mitwirkungsrechten (im Einvernehmen) des Bundesministers der Finanzen, für wirtschaftliche Zusammenarbeit und des Auswärtigen.[1]

An dieser Stelle erscheint auch die Erörterung der Zuständigkeiten für die sogenannte Technische Hilfe an Entwicklungsländer von einigem Interesse. Auf Grund neuerer Entwicklungen gehört dieser Mitteleinsatz heute eindeutig zum Arbeitsgebiet des BMZ. Dessen Primärkompetenz erstreckt sich auf Planung und Verwirklichung der Projekte, wie sie im Rahmen der Technischen Hilfe durchgeführt werden,[2] und kommt in Vorsitz und Geschäftsführung des Bundesministers für wirtschaftliche Zusammenarbeit im interministeriellen Referentenausschuß für Technische Hilfe (IRA) zum Ausdruck.[3]

Das BMWi beansprucht hierbei eine außenwirtschafts- und fachpolitische Mitsprache, d.h. eine Sekundärkompetenz bezüglich der wirtschaftspolitischen Einordnung und fachlichen Beratung der einzelnen Projekte. Letztere manifestiert sich in einer sektoral auf den Bereich der gewerblichen Wirtschaft, Energiewirtschaft usw. eingeengten Projektbearbeitung als auch einer Hilfestellung von nachgeordneten Behörden des Ministeriums.[4]

Entsprechende Zuständigkeiten übt das BML im Zusammenhang mit Vorhaben der Technischen Hilfe auf dem Gebiet der Land-, Ernährungs- und Forstwirtschaft (Landwirtschaftliche Beratung, Durchführung kleinerer Bewässerungsprojekte, Marktorganisationen u.ä.) aus.[5]

---

1 Vgl.§ 20, Abs. 1,Ziffer 1a des Haushaltsgesetzes 1968
2 Vgl.E. Randel, Das Bundesministerium für Wirtschaft, a.a.O., S.78 f.- Vgl. außerdem den Bundeshaushaltsplan für das Rechnungsjahr 1968, S.2505.
3 Vgl. Bundeshaushaltsplan für das Rechnungsjahr 1968, S.2505.
4 Diese Abgrenzung findet sich bei E.Randel, Das Bundesministerium für Wirtschaft, a.a.O.,S.78 f. - Näheres hierzu vermerkt außerdem der Tätigkeitsbericht der Bundesregierung:Deutsche Politik 1966,a.a.O.,S.110 f.
5 Vgl.ebenda,S.131 und F.Nobis, Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten,a.a.O.,S.97

cd. Verkehr mit internationalen Wirtschaftsorganisationen

In diesem Bereich kommt der Zusammenarbeit zwischen nationalen Trägern der Wirtschaftspolitik und den EWG-Organen zweifellos große Bedeutung zu. Die Eingliederung der deutschen Wirtschaft in die europäische Gemeinschaft hat "allgemein-, außen-, handels-, währungs-, konjunktur-, agrar-, sozial-, verkehrs- und sonstige politische Aspekte",[1] die nicht ohne fortdauernde Koordination, also nicht von den verschiedenen jeweils zuständigen Ressorts unabhängig voneinander, bearbeitet werden können.

Durch einen Organisationserlaß des Bundeskanzlers vom 27.10.1957[2] wurde diese Koordinationsaufgabe dem BMWi zugewiesen, ohne daß dadurch "die verfassungsmäßige Zuständigkeit und Verantwortung der Bundesminister für ihren Geschäftsbereich hinsichtlich der Integration in Zweifel"[3] gezogen würde.

Konkret bedeutet dies folgendes: Unter Leitung des BMWi "stimmen sich alle Referate der Bundesministerien in regelmäßigen Ressortbesprechungen darüber ab, welchen Standpunkt sie als deutsche Vertreter vor den Organen der EWG einnehmen wollen".[4] Unter Leitung des BMWi werden die Weisungen für die diplomatische Vertretung der Bundesrepublik Deutschland in Brüssel fertiggestellt,[5] und es wickelt den mit den Integrationsangelegenheiten zusammenhängenden Geschäfts-

---

1 GAdBRH über das BMWi, S. 87.
2 Diese Vereinbarung zitiert u.a. E. Randel, Das Bundesministerium für Wirtschaft, a.a.O., S.169.
3 GAdBRH über das BMWi, S. 87.
4 E. Randel, Das Bundesministerium für Wirtschaft, a.a.O., S.177.
5 Vgl. ebenda, S.177.

verkehr mit dieser Vertretung ab.[1] Darüber hinaus entspricht die Kompetenzverteilung bezüglich des Mitteleinsatzes der auf nationaler Ebene.

Klammert man außenpolitische Belange aus,[2] dann verhandelt beispielsweise das BMWi über Industriezölle, Währungs- und Wettbewerbspolitik, das BML über Marktordnungen im Bereich der Agrarwirtschaft, das BMV über Vereinheitlichungen beim Verkehrswesen, das BMF über Steuerharmonisierungen usw.[3] Stehen gleichzeitig mehrere Maßnahmen zur Diskussion, für die verschiedene Ministerien zuständig sind, können auch mehrere Ressortchefs zusammen verhandeln. Letztlich ist es denkbar, daß unter besonderen Bedingungen die Verhandlungsführung vom Kabinett oder dem Bundeskanzler ausdrücklich einem Minister anvertraut wird, der ansonsten in diesem Zusammenhang nicht primär kompetent wäre.[4]

Über den EWG-Bereich hinaus bestehen Primärkompetenzen des BMWi für die handelspolitischen Beziehungen mit dem GATT und seinen Regionalausschüssen,[5] mit der

---

1 Vgl. E.Randel,Das Bundesministerium für Wirtschaft, a.a.O.,S.170 und 177. An dieser Stelle soll noch vermerkt werden, daß zur Wahrnehmung der mit dieser Integration zusammenhängenden Aufgaben im BMWi eine besondere Abteilung eingerichtet wurde (vgl.ebenda, S.167 ff. bzw. den Organisationsplan des BMWi vom April 1968, Abt.E).

2 Entsprechend unserer Abgrenzung kann hier nur vermerkt werden, daß das AA in diesem Rahmen oft entscheidenden Einfluß bei wirtschaftspolitischen Problemlösungen ausübt.

3 Vgl. hierzu etwa E.Randel, Das Bundesministerium für Wirtschaft, a.a.O.,S.172 ff.- F.Klein, Das Bundesministerium der Finanzen, a.a.O.,S.84 f.-F.Nobis, Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, a.a.O.,S.61, 70 ff.und 94 f.

4 Beispielsweise wurde in der entscheidenden Phase der Verhandlungen über die Fixierung eines EWG-Getreidepreises im Jahre 1965 der Bundesminister für Wirtschaft mit der Verhandlungsführung betraut, obwohl für Getreidepreisfestsetzungen im Inland der Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten primär zuständig ist.

5 Vgl.E.Randel, Das Bundesministerium für Wirtschaft, a.a.O.,S.71 ff.

Konferenz für Handel und Entwicklung (Welthandelskonferenz),[1] die Beziehungen mit der OECD im Rahmen seiner sonstigen Zuständigkeiten (Außenwirtschafts-, Energie-, Wachstums- und Konjunkturpolitik u.ä.),[2] mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF),[3] der Weltbank[4] usw.

Das BML ist primär zuständig etwa für den Verkehr mit der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO),[5] dem Landwirtschaftsausschuß der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (ECE),[6] mit den Gremien, in denen die internationalen Weizen- und Zuckerabkommen ausgehandelt werden[7] und dem Exekutivausschuß im Rahmen des Welternährungsprogrammes.[8] Außerdem wirkt es bei den sein Aufgabengebiet tangierenden Angelegenheiten des GATT, der Welthandelskonferenz, des IWF und der Weltbank mit.[9]

Ohne auf weitere Einzelheiten einzugehen, kann gesagt werden, daß die Kompetenzverteilung in bezug auf den Verkehr mit internationalen Wirtschaftsorganisationen (ausgenommen EWG)[10] prinzipiell danach ausgerichtet ist, welche Maßnahmen in diesem Rahmen vorwiegend zur Diskussion stehen, wobei die Primärkompetenz dem

---

1 Vgl. E.Randel, Das Bundesministerium für Wirtschaft, a.a.O., S.71 f.
2 Vgl. ebenda, S.40, 64, 78, 119, 134 ff.
3 Vgl. ebenda, S.56.
4 Vgl. GAdBRH über das BMWi, S.238.
5 Vgl. F.Nobis, Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, a.a.O.,S.94.
6 Vgl. ebenda, S.96.
7 Vgl. ebenda, S.94.
8 Vgl. ebenda, S.96.
9 Vgl. ebenda, S.94.
10 Die Beziehungen zur EWG sind deshalb nicht gänzlich mit dem Verkehr mit anderen internationalen Organisationen zu vergleichen, weil hier durch die bereits zitierte Kompetenzregelung von 1957 dem BMWi besondere Funktionen zugewiesen wurden.

Ministerium zukommt, dessen Aufgabenbereich dadurch am stärksten berührt wird. So liegt etwa die erste Verantwortung in den Beziehungen mit dem GATT beim BMWi; werden hier jedoch etwa agrarpolitische Fragen geregelt oder finanzpolitisch relevante Beschlüsse gefaßt, sind das BML bzw. das BMF[1] zu beteiligen, wenn auch die konkrete Verhandlungsführung meist dem hauptbeteiligten Ressort überlassen wird.[2]

d) Instrumente zur direkten Kontrolle der Binnenwirtschaft

da) Kontrolle der Wettbewerbsbedingungen

Die Überwachung und Steuerung des Wettbewerbs, etwa durch die Kontrolle von Wettbewerbsbeschränkungen, das Verbot unlauteren Wettbewerbs u.ä., ist primär Aufgabe des BMWi. Wenn beispielsweise das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen vom 27.7.1957 (GWB), als entscheidendes Fundament der wettbewerbspolitischen Bemühungen in der Bundesrepublik, im BMWi konzipiert[3] und vom Bundesminister für Wirtschaft als erstem und einzigem Ressortchef unterschrieben wurde,[4] so dokumentiert dies eindeutig dessen Primärzuständigkeit für die Kontrolle der Wettbewerbsbedingungen.[5]

---

1 Die entsprechenden Kompetenzen des BMF bestätigt etwa F.Klein, Das Bundesministerium der Finanzen, a.a.O., S. 84 f.

2 Zum Abschluß der Erörterung des Instrumentariums der Außenwirtschaftspolitik ist nochmals darauf hinzuweisen, daß das AA in diesem Zusammenhang wohl oft entscheidenden Einfluß ausübt, die Behandlung dieses Aspektes im Rahmen der vorliegenden Untersuchung aber ausdrücklich ausgeklammert wurde.

3 Nach Auskunft im BMWi.

4 Vgl. die Schlußformel des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen vom 27.7.1957 (BGBl.I, S.1081) oder seiner Neufassung vom 3.1.1966 (BGBl.I, S.37).

5 Vgl. ebenso E. Randel, Das Bundesministerium für Wirtschaft, a.a.O., S. 48 f.

Diese ist nun nicht auf den Umfang seiner Sektoralkompetenzen beschränkt, sondern gilt prinzipiell auch für andere Wirtschaftszweige.[1] Wenn dagegen tatsächlich wesentliche Tatbestände bzw. Wirtschaftsbeziehungen aus den Bereichen der Verkehrs-, Land- und Forstwirtschaft, aber auch der Nachrichtenübermittlung, des Kreditwesens usw. nicht den Bestimmungen des GWB unterworfen sind,[2] so ist dies nicht ein Zeichen fehlender Zuständigkeit des BMWi, als vielmehr der Tatsache zuzuschreiben, daß die wirtschaftlichen Verhältnisse in diesen Sektoren als mit denen anderer Wirtschaftszweige, namentlich der gewerblichen Wirtschaft, nicht vergleichbar angesehen werden und daher Ausnahmevorschriften gerechtfertigt erscheinen lassen.[3]

Die praktische Durchführung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen liegt auf Bundesebene weitgehend in Händen des Bundeskartellamtes, einer Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des BMWi, welcher die selbständige Wahrnehmung bestimmter Aufgaben gesetzlich zugewiesen wurde.[4] Soweit Entscheidungen des Bundeskartellamtes innerhalb dieses Rahmens von allgemeiner wirtschaftspolitischer Bedeutung sind, ergehen diese aber nur in enger Zusammenarbeit mit dem BMWi.[5]

---

1 Beispielsweise führt Storsberg (G.Storsberg,Die Bedeutung der Kleinen Verkehrsreform für die Preis-und Tarifbildung im Güterverkehr, Gutachten im Auftrag des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz, hrsg. vom Bundesminister für Wirtschaft, Brüssel 1963, S.42 f.) einige Fälle an, in denen das GWB auch für den Verkehrssektor gilt. Sind dann entsprechende Genehmigungen zu erteilen - auf die Darlegung von Einzelheiten und Belegstellen soll hier verzichtet werden-, ist dies in primärer Zuständigkeit Sache des BMWi bzw. des Bundeskartellamtes.

2 Vgl. §§ 99-103 GWB.

3 Diese Interpretation unterstreichen auch die Ausführungen bei H.Müller-Henneberg,G. Schwartz (Hrsg.), Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, Kommentar, Köln-Berlin 1958, etwa auf S.896 und S.910 f.

4 Vgl.hierzu § 44,Abs.1, Ziff.1 GWB. Eine Zuständigkeitsabgrenzung zwischen den Kartellbehörden des Bundes und der Länder versuchen u.a. H.Müller-Henneberg, G. Schwartz (Hrsg),Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen Kommentar,a.a.O.,S.693 f.

5 Nach Auskunft im BMWi.

Darüber hinaus kann der Bundesminister für Wirtschaft bei der Handhabung des GWB in einigen Fällen auch unmittelbare Primärkompetenzen für sich in Anspruch nehmen, wie beispielsweise bei der Genehmigung von Wettbewerbsbeschränkungen, die "aus überwiegenden Gründen der Gesamtwirtschaft und des Gemeinwohls notwendig"[1] erscheinen. Ebenso kommt seine Primärzuständigkeit im Zusammenhang mit Novellierungen bzw. Änderungen bei der Wettbewerbsgesetzgebung zum Zuge.[2]

Bei der Kontrolle der Wettbewerbsbedingungen sind Sekundärkompetenzen anderer Ministerien zwar theoretisch von Sektoral- oder Finalkompetenzen abzuleiten, traten allerdings in der Wirklichkeit bisher nicht in nennenswertem Umfange in Erscheinung. Dies dürfte darauf zurückzuführen sein, daß einmal die in dieser Beziehung bedeutsamen finalen Zuständigkeiten ohnehin beim BMWi liegen, zum anderen aber die Wirtschaftssektoren, für die Sektoralkompetenzen anderer Ressorts bestehen, als Objekt der wichtigsten wettbewerbspolitischen Bestimmungen weitgehend ausgeklammert sind.

db) Preiskontrollen

Die Kompetenzstrukturen auf dem Gebiete der Preispolitik umreißt erstmals das Preisgesetz vom 10.4.1948 (WiGBl., S.27), welches in § 2, Abs. 1 bestimmt, daß der Direktor der Verwaltung für Wirtschaft (Bundesminister für Wirtschaft) für die Festsetzung und Genehmigung von Preisen aller Güter und Dienstleistungen, mit Ausnahme von Löhnen, kompetent ist, dabei aller-

---

1 § 8, Abs. 1 GWB.

2 Vgl. etwa: Deutsche Politik 1966, a.a.O.,S.88 f. oder die Unterschrift des Bundesministers für Wirtschaft bei der Verordnung über die Gebühren der Kartellbehörden und die Erstattung der durch das Verfahren vor Kartellbehörden entstandenen Kosten in der Fassung vom 1.3.1966 (BGBl.I, S.141).

dings sachliche, d.h. in diesem Falle sektorale als auch finale Zuständigkeiten anderer Ministerien beachten muß.[1]

Diese Bestimmungen begründen zunächst Primärzuständigkeiten des BMWi von unterschiedlicher Intensität. Sie sind unbeschränkt, also ausschließlicher Natur, solange Preiskontrollen auf den Bereich seiner sektoralen Zuständigkeiten eingeengt bleiben und wirtschaftspolitische Zielsetzungen, für die andere Ressorts zuständig sind, davon nicht in nennenswertem Ausmaß tangiert werden.[2] Nach Wegfall dieser Voraussetzungen besteht weiterhin eine Primärkompetenz des BMWi, aber nur noch in Form der Federführung, wenn die preispolitischen Regelsetzungen grundsätzlicher und allgemeingültiger Art, also nicht ausgesprochen sektoral oder final orientiert sind. Diese Kompetenz kommt beispielsweise bei Problemen der Preisbindung und des Abbaues bestehender Preisvorschriften,[3] der Ausarbeitung von Richtlinien preispolitischer Art - etwa im Sinne des Preisgesetzes von 1948 -, bei der Regelung verschiedener Aspekte der Preispolitik in einem einzigen Vorgang (Gesetz, Verordnung u.ä.) usw.[4] zum Tragen.

Die bei solcher Federführung des BMWi auftretenden Sekundärzuständigkeiten anderer Ministerien - um welche es sich dabei handelt, wird im folgenden noch verdeutlicht - verwandeln sich dann in Primärzuständigkeiten, sobald Preiskontrollen eine ausgesprochen sektorale oder finale Orientierung aufweisen. Die in diesen Fällen auftretenden Aktionsmöglichkeiten

---

1 § 3, Abs.1 Satz 2 des Preisgesetzes vom 10.4.1948 (WiGBl., S.27) bestimmt, daß, sobald ein anderer Direktor (Bundesminister) sachlich zuständig ist, die Anordnung auf seinen Vorschlag und im Einvernehmen mit ihm erfolgt.

2 Beispielsweise wurde uns im BMA mitgeteilt, daß etwa bei Preiskontrollen, die die soziale Sicherung der Arbeitnehmer zu gefährden drohen, dieses Ressort ein Mitspracherecht beansprucht.

3 Vgl. Deutsche Politik, 1966, a.a.O., S.90.

4 Die Funktionen des BMWi im Rahmen seiner Primärkompetenz für die Preispolitik beschreibt etwas eingehender E. Randel, Das Bundesministerium für Wirtschaft, a.a.O., S. 49 ff.

werden allerdings jeweils von starken Sekundärzuständigkeiten des BMWi begleitet.

Eine solche Kompetenzverteilung läßt sich beispielsweise bei der Festsetzung von Preisen und Preisbildungsbestimmungen für Getreide, Mahlerzeugnisse aus Getreide und Futtermittel feststellen. Hier handelt - soweit überhaupt eine nationale Behörde zuständig ist - der Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten in primärer Zuständigkeit, muß aber das Einvernehmen mit dem Bundesminister für Wirtschaft herstellen.[1] Die Sektoralkompetenzen des BML haben sich also bei auf seinen Bereich beschränkten Preiskontrollen zu primären Mitteleinsatzzuständigkeiten entwickelt. Ebenso liegt die erste Verantwortung für Vorschriften etwa über Entgelte im Bereich der Binnenschiffahrt, des Güterkraftverkehrs oder tariflicher Maßnahmen der Bundebahn bei dem sektoral kompetenten BMV.[2] "Der Bundesminister für Verkehr kann allerdings nicht allein entscheiden, sondern nur im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Wirtschaft".[3]

Wenn auch im Zusammenhang mit Preiskontrollen das BML und das BMV, neben dem BMWi selbst, als die hauptbeteiligten Ressorts anzusprechen sind, somit also im Falle der bereits aufgezeigten Primärzuständigkeit

---

1 Vgl. hierzu die Bestimmungen des § 10, Abs.2 und 4 des Gesetzes über den Verkehr mit Getreide und Futtermitteln vom 4.11.1950 (BGBl.I, S.1168) oder des Getreidepreisgesetzes 1961/62 vom 19.6.1961 (BGBl.I, S.772) in § 6,Abs.1 und 3. Wenn diese auch inzwischen von EWG-Regelungen überholt sind, so behalten sie für unsere Untersuchung ihre Bedeutung, da wir die Zuständigkeiten der einzelnen Ressorts erfassen, soweit überhaupt eine Kompetenz der Ministerialverwaltung existiert. Letzterem Problem ist hier aber nicht weiter nachzugehen.

2 Die preispolitischen Zuständigkeiten auf dem Verkehrssektor, mit Hinweisen auf die entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen, erläutert G.Storsberg, Die Bedeutung der Kleinen Verkehrsreform für die Preis-und Tarifbildung im Güterverkehr, a.a.O.,S.57 ff.

3 Ebenda, S. 57.

des BMWi besonders sektoral begründete Sekundärkompetenzen wirksam werden,[1] können aber auch Finalzuständigkeiten - neben denen des BMWi selbst - ein wesentliches Mitwirkungsrecht auslösen. Sind dann preispolitische Maßnahmen allein auf ein spezifisches Ziel hin orientiert, kann sich dieses Mitspracherecht sogar ebenfalls zu einer primären Zuständigkeit ausbilden. So ist etwa das mit der Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum betraute BMWo befugt, mit Zustimmung des Bundesministers für Wirtschaft Vorschriften über die Höhe der Wohnungsmieten zu erlassen.[2]

In bezug auf die bisher skizzierten Kompetenzstrukturen[3] erscheint noch eine nicht ganz unwichtige Modifikation erwähnenswert. Ist eine preispolitische Maßnahme sektoral oder final begrenzt, ist eine entsprechende Sekundärkompetenz des BMWi nur dann anzu-

---

1 Beispielsweise ist das Gesetz zur weiteren Verlängerung der Geltungsdauer des Preisgesetzes vom 29.3. 1951 (BGBl.I,S.223), in dem die allgemeinen Bestimmungen über die Preispolitik von 1948 bis zum Inkrafttreten eines neuen Preisgesetzes -was unseres Wissens bisher nicht geschehen ist- verlängert werden,neben der Primärunterschrift des Bundesministers für Wirtschaft, mit den Unterschriften des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten und des Bundesministers für Verkehr versehen.

2 Dies gilt natürlich nur, wenn überhaupt ein Ministerium zum Ergreifen einer solchen Maßnahme berechtigt ist Wenn auch beispielsweise das Gesetz über Maßnahmen auf dem Gebiete des Mietpreisrechts (Erstes Bundesmietengesetz) vom 27.7.1955 (BGBl.I,S.458), welches heute weitgehend wieder außer Kraft ist, in den § 9,Abs.4, § 23, Abs.3 und den §§ 38 und 39 als Träger den Bundeswohnungsbau- und Bundeswirtschaftsminister gemeinsam anspricht, so ist doch das BMWo in unserem Sinne hier als primär zuständig zu bezeichnen, da die entsprechenden Initiativen in der Regel von dort ausgehen.

3 Weitere Ausführungen zu diesem Themenkreis finden sich etwa bei E.R.Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht, 2. neubearbeitete und erweiterte Auflage,Bd.II,Tübingen 1964,S.321 ff. oder im GAdBRH über das BMWi,S.117 f.- Wenn einige der angeführten Regelungen heute auch nicht mehr praktiziert werden (einige Erläuterungen hierzu gibt etwa E.Randel,Das Bundesministerium für Wirtschaft,a.a.O.,S.49 ff.),so ändert dies nichts an der prinzipiellen Gültigkeit unserer Aussagen; denn stehen entsprechende Maßnahmen erneut zur Debatte, kommen die alten Kompetenzregelungen in den meisten Fällen wieder zur Geltung.

nehmen, wenn die zur Diskussion stehenden Preiskontrollen für die Allgemeinheit von einiger Bedeutung sind, d.h. nicht nur untergeordnete Tatbestände regeln.[1]

dc) Sonstige Kontrollen der Binnenwirtschaft

Die Übernahme staatlicher Kreditbürgschaften für das Inland[2] ist primär Sache des BMF.[3] Soweit solche Garantien und Gewährleistungen zur Förderung der Berliner Wirtschaft und des Warenverkehrs mit Berlin Anwendung finden, erarbeitet die dafür geltenden Richtlinien das BMWi "im Einvernehmen mit dem Bundesminister der Finanzen und den sonst beteiligten Fachministern".[4] Unter diesen "sonst beteiligten Fachministern" sind die Ressortchefs zu verstehen, denen auf Grund ihrer Sektoral- oder Finalkompetenzen ein diesbezügliches Mitwirkungsrecht zukommt.[5]

Werden solche Ermächtigungen zur Übernahme staatlicher Kreditbürgschaften zu anderen Zwecken in Anspruch genommen, wie etwa zur Förderung der gewerblichen Wirtschaft im Bundesgebiet (§ 23, Ziffer 1 Haushaltsgesetz 1968), zur Förderung des

---

1 Eine solche Interpretation gibt Storsberg anhand eines Beispiels aus dem Verkehrssektor (vgl. G. Storsberg , Die Bedeutung der Kleinen Verkehrsreform für die Preis- und Tarifbildung im Güterverkehr, a.a.O., S.58). Unserer Auffassung nach läßt sich diese im Sinne obiger Feststellung ausweiten.

2 Wir haben staatliche Kreditbürgschaften an das Ausland den Instrumenten der Außenwirtschaftspolitik zugeordnet. Ebenso sind wir der Auffassung, daß bei der Übernahme solcher Garantien im Inland weniger der Charakter einer Kreditpolitik - der diese Maßnahme sonst zugeordnet wird- als der einer Kontrolle der Binnenwirtschaft vorherrscht.

3 Vgl. §§ 21 bis 23 des Haushaltsgesetzes von 1968.

4 § 22 Haushaltsgesetz 1968.

5 Erstrecken sich diese Richtlinien auf die Förderung der Berliner Landwirtschaft, wird das BML zu beteiligen sein, soll dort die Versorgung mit Wohnraum verbessert werden, ist das BMWo hinzuzuziehen u.ä.

Verkehrswesens (§ 23, Ziffer 2 Haushaltsgesetz 1968) oder des Wohnungsbaues (§ 23, Ziffer 3 Haushaltsgesetz 1968) u.ä., sind - bei bestehender Primärkompetenz des BMF - starke Sekundärkompetenzen der jeweils sektoral bzw. final zuständigen Ressorts anzunehmen.[1]

Die Regulierung der Arbeitsbedingungen, etwa im Sinne einer Arbeitszeitordnung, der Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen, der Einführung von Arbeitsschutzgesetzen usw., fällt eindeutig unter die Primärzuständigkeit des BMA,[2] ohne daß einigermaßen bedeutsame Sekundärkompetenzen anderer Ministerien festzustellen wären.

Die Erfassung der Zuständigkeitsverhältnisse ist bei einigen Instrumenten der direkten Kontrolle der Binnenwirtschaft teilweise nur im Wege des Rückgriffs auf Regelungen möglich, wie sie in den Anfangsjahren des Bestehens der Bundesrepublik praktiziert wurden, aber in der Gegenwart - d.h. allgemein in Zeiten normaler wirtschaftlicher Entwicklung - nicht mehr, oder zumindest nicht in dieser Intensität, zur Anwendung gelangen. Die diesbezüglichen Kompetenzbestimmungen wollen wir im folgenden mit einigen wenigen Sätzen streifen.

Während die ausschließliche Primärkompetenz für Dividendenkontrollen ungeteilt beim BMWi liegt,[3]

---

1 Wenn auch von diesen jeweils die Initiative zur Übernahme solcher Bürgschaften ausgeht und somit diesen Ministerien quasi eine Primärzuständigkeit zu attestieren wäre, entscheidet doch letztlich über Annahme oder Ablehnung das BMF.

2 Vgl. hierzu etwa die Primärunterschriften des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung bei dem Gesetz über die Feststellung von Mindestarbeitsbedingungen vom 11.1.1952 (BGBl.I, S.17), unter dem Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit vom 30.3. 1957 (BGBl.I,S.315) u.ä.

3 Vgl. hierzu das allein vom Bundesminister für Wirtschaft unterzeichnete Gesetz zur Aufhebung der Dividendenabgabeordnung vom 15.12.1952 (BGBl.I, S.804).

ist dies im Rahmen von Rohstoff- und Betriebsmittelzuteilungen nur für den Bereich der gewerblichen Wirtschaft feststellbar.[1] Erstrecken sich diese Kontrollen auf die Agrar- oder Verkehrswirtschaft, bleibt die erste Zuständigkeit des BMWi zwar erhalten, wird aber durch starke Sekundärkompetenzen (im Einvernehmen) des BML bzw. des BMV reduziert.[2]

Die allgemeine Primärzuständigkeit des BMWi bei Konsumgüterrationierungen kann nur vom BML für den Sektor der Ernährungswirtschaft bestritten werden. Aber die Bestimmungen des Nothilfegesetzes zur Ermittlung und Verteilung von Lebensmittelbeständen vom 23.1.1948 (WiGBl.,S.11) deuten darauf hin, daß dessen primäre Zuständigkeiten auch für diesen Bereich weiterbestehen, allerdings von sekundären Kompetenzen des BML begleitet werden.[3]

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß bei Bewirtschaftungsmaßnahmen allgemeiner Art, wie sie etwa das Bewirtschaftungsnotgesetz vom 30.10.1947 (WiGBl. 1948, S.3) in bezug auf die "Erzeugung, Gewinnung, Erfassung, Zuteilung, Ein-und Ausfuhr von Erzeug-

---

1 Vgl.E.R.Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bd.II, a.a.O.,S.269 ff. oder GAdBRH über das BMWi, S.200.

2 Diese Kompetenzstrukturen ergeben sich aus den Ausführungen der §§ 2-4, in Verbindung mit § 6 der Verordnung zur Sicherung der Versorgung der Ernährungs-, Land- und Forstwirtschaft mit Betriebsmitteln vom 18.12.1947 (WiGBl.1948, S.10).

3 Basiert die entsprechende Primärkompetenz des BMWi wohl vorwiegend auf seiner finalen Zuständigkeit für die Sicherstellung der Versorgung, so setzt sich das auf gleiche Art begründbare sektorale Mitwirkungsrecht des BML offensichtlich nicht entscheidend durch; denn beispielsweise die Bestimmungen des Nothilfegesetzes zur Ermittlung und Verteilung von Lebensmittelbeständen vom 23.1.1948 (WiGBl.,S.11) weisen dem Direktor der Verwaltung für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (heute: Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten) nur untergeordnete Ausführungskompetenzen zu.

nissen der Landwirtschaft, der Fischerei und der gewerblichen Wirtschaft von Rohstoffen und Waren sowie über den Gebrauch von Verkehrsmitteln und die Überwachung dieser Vorgänge"[1] vorsah, eine Primärkompetenz des BMWi anzunehmen ist,[2] der gradmäßig teilweise schwer zu bestimmende Sekundärkompetenzen des BML und des BMV gegenüberstehen.

e) Änderung institutioneller Rahmenbedingungen

ea) Systemänderungen beim Mitteleinsatz

Für Änderungen im Steuersystem zeichnet das BMF an erster Stelle verantwortlich.[3] Diese Primärkompetenz wird aber um so mehr von Sekundärzuständigkeiten anderer Ressorts, insbesondere des BMWi,[4] eingeengt, je stärker wirtschaftspolitische - im Gegensatz zu fiskalischen - Tatbestände durch solche Systemänderungen tangiert werden.

Dies wurde beispielsweise beim Übergang von der Bruttoumsatzsteuer zur Nettoumsatz- oder Mehrwertsteuer zum Jahreswechsel 1967/68 deutlich. Wohl bearbeitet das BMF die auf Grund dieses Systemwechsels notwendig gewordenen Durchführungsbestimmungen weit-

---

1 § 1, Abs. 1 Bewirtschaftungsnotgesetz von 1947.

2 Diese Funktion des BMWi kommt auch in seiner Zuständigkeit für Fragen der zivilen Verteidigung zum Ausdruck (vgl. Organisationsplan des BMWi vom April 1968, Unterabteilung IV A und E. Randel, Das Bundesministerium für Wirtschaft, a.a.O., S.166).

3 Vgl. F. Klein, Das Bundesministerium der Finanzen, a.a.O., S.33 ff., S.65 und S.72 ff. Außerdem wird diese Kompetenz etwa durch eine typische Systemänderung aus jüngster Zeit - nämlich den Übergang von der Bruttoumsatzsteuer zur Nettoumsatzsteuer (sog.Mehrwertsteuer) 1967/68- , für die das BMF verantwortlich war (vgl. etwa U. Harms, Probleme der Mehrwertsteuer, in: Wirtschaftdienst, Wirtschaftspolitische Monatsschrift, hrsg. vom Hamburgischen Welt-Wirtschafts-Archiv, 47.Jg. (1967), Nr.4, S. 185), belegt.

4 Diese Sekundärzuständigkeiten tauchen insoweit auf, als solche Systemänderungen Sektoral- und/oder Finalkompetenzen anderer Ministerien beeinflussen.

gehend selbständig;[1] wie sich aber bei der Entstehung dieses Gesetzes bzw. der entsprechenden Änderungen gezeigt hat, kommt dem BMWi bei Grundsatzfragen, etwa dem Problem der Entlastung von Altvorräten beim Übergang zur neuen Besteuerungsart, der Behandlung des Abzugs von Investitionsausgaben, der Frage nach Vorsteuer- oder Vorumsatzabzug usw., ein wesentliches Mitspracherecht zu.[2] Dieses wird allerdings in seiner Bedeutung abgeschwächt, wenn eine unmittelbare Einigung mit dem BMF nicht möglich ist und die zur Diskussion stehende Entscheidung dem Kabinett überwiesen wird; dann nämlich kommt die bereits erwähnte Sonderstellung des Bundesministers der Finanzen im Kabinett zum Tragen.[3]

Die Zuständigkeitsverteilung für die Gestaltung von Systemänderungen bei Staatsausgaben (vorwiegend Subventionen und Transferzahlungen) ist schwer faßbar,

---

1 Vgl. hierzu insbesondere die Bestimmungen des § 26, Abs.2 bis 4 des Umsatzsteuergesetzes (Mehrwertsteuer) vom 29.5.1967 (BGBl.I, S.545) oder das Interview des Bundesministers der Finanzen über Vorbereitungen zur Durchführung des Mehrwertsteuergesetzes, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 14.6.1967, Nr.62, S.525 f. - Daß das BMF aber auch in dieser Phase nicht immer in ausschließlicher Zuständigkeit handeln kann, zeigen die Vorschriften des § 26, Abs. 4 des Mehrwertsteuergesetzes, wo dem BMWi eine starke Sekundärkompetenz für Steuererleichterungen im Interzonenhandel eingeräumt wird.

2 Beispielsweise ist die durch das Änderungsgesetz zur Mehrwertsteuer vom 18.10.1967 (BGBl.I,S.991) bewirkte verbesserte Entlastung der Altvorräte im wesentlichen auf Druck des Bundesministers für Wirtschaft hin zustandegekommen, welcher diese Maßnahme aus konjunkturpolitischen Gründen für notwendig erachtete. - Vgl.außerdem E.Randel, Das Bundesministerium für Wirtschaft, a.a.O.,S.40 f.

3 Ähnliches kam etwa bei einem Versuch des Bundesministers für Wirtschaft, einen vorzeitigen, beschleunigten Abbau der sog."Investitionssteuer" zu erreichen, zum Ausdruck, einem Versuch, welcher schon im Wirtschaftskabinett scheiterte (vgl."Isolierter Schiller", in: Der Volkswirt, Wirtschafts- und Finanzzeitung, 22. Jg.(1968), Nr. 4, S.15).

da in diesem Zusammenhang keine eindeutigen Regelungen vorliegen. Daher wollen wir versuchen, auf der Basis einiger Beispiele zu allgemein gültigen Schlußfolgerungen zu kommen. Werden Systemänderungen bei Transferzahlungen aus fiskalischen Überlegungen durchgeführt, wie etwa die Änderungen im System der Sparförderung von 1966 (Kumulationsverbot),[1] existiert eine Primärkompetenz des BMF. Dasselbe ist auch bei Systemänderungen etwa im Zusammenhang mit Subventionszahlungen anzunehmen. Jedoch sind hierbei jeweils Sekundärzuständigkeiten anderer Ministerien in dem Umfange zu vermuten, als deren Sektoral- und Finalkompetenzen zur Begründung eines diesbezüglichen Mitspracherechtes ausreichen.[2]

Stehen sonstige Überlegungen bei solchen Systemänderungen im Vordergrund, so sind die Primärzuständigkeiten entsprechend den vorhandenen Sektoral- und Finalkompetenzen verteilt, wobei eine starke Zuständigkeit sekundärer Art des BMF erhalten bleibt, soweit dieses Handeln das Volumen des Haushaltes tangiert. So dürfte etwa eine Änderung der Rentenformel unter die Primärzuständigkeit des BMA fallen,[3] das BMF aber insoweit zu beteiligen sein, als dadurch das gegenwärtige oder zukünftige Ausmaß der notwendigen staatlichen Zuschüsse zur Rentenversicherung verändert wird. Darüber hinaus kann man wohl sagen, daß Systemänderungen bei Ausgaben im allgemeinen dann

---

1 Die Ausgangslage, die zu einem entsprechenden Eingriff des BMF geführt hat, schildert W. Trautmann, Der Zeitzünder tickt, in: Der Volkswirt, Wirtschafts- und Finanzzeitung, 20.Jg.(1966), Nr.4, S.104 f.

2 Will das BMF beispielsweise die Bausparförderung durch Staatszuschüsse reformieren oder Subventionszahlungen an die Landwirtschaft auf eine andere Basis stellen, weil ansonsten eine explosionsartige Entwicklung der Staatsausgaben zu erwarten ist, muß es mit starken Sekundärkompetenzen des BMWo bzw. des BML rechnen.

3 Diese Primärkompetenz des BMA entspringt vornehmlich seiner Finalkompetenz für die soziale Sicherung der Arbeitnehmer.

der direkten Einflußnahmemöglichkeit des BMF entzogen sind, wenn - nicht-fiskalische Änderungsmotive vorausgesetzt - sie innerhalb des einem Ressort auf der Ausgabenseite zugewiesenen Planansatzes bleiben, d.h. nur qualitative Auswirkungen auf diesen Ansatz zeitigen.[1]

Für Änderungen im Kreditsystem, beispielsweise durch Novellierung oder gänzliche Neufassung des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank oder des Gesetzes über das Kreditwesen, ist das BMWi primär zuständig.[2] Dasselbe gilt für grundlegende Änderungen bei der Kontrolle des Wettbewerbs, etwa im Sinne einer Änderung des Grundprinzips bei der Behandlung von Wettbewerbsbeschränkungen (vom Mißbrauchs- zum Verbotsprinzip) u.ä.[3] In beiden Fällen ist eine allgemeine Aussage über die Existenz von Sekundärkompetenzen anderer Ressorts mit genügender Sicherheit nicht möglich.[4]

Aus den bisherigen Untersuchungen über die Zuständigkeiten bei Systemänderungen im Rahmen des Mitteleinsatzes wird deutlich, daß die hier vorzufindenden Kompetenzregelungen mit denen bei Instrumenteneinsätzen ohne Systemänderungen -wie sie bereits ausführlich erörtert wurden - weitgehend übereinstimmen. Da dies mindestens in gleichem Umfange auch auf die Arbeitsteilung im Zusammenhang mit Systemänderungen bei Außen- und Binnenwirtschaftskontrollen zutrifft,

---

1 Dies dürfte beispielsweise auf eine Änderung des Schlüssels bei der Vergabe von Subventionen im Bereich der gewerblichen Wirtschaft oder der Landwirtschaft zutreffen, wenn dadurch das Ausgabenvolumen insgesamt nicht verändert wird. In diesen Fällen ist nicht damit zu rechnen, daß die entsprechenden Primärkompetenzen des BMWi bzw. des BML von sekundären Zuständigkeiten des BMF begleitet sind.

2 Beispielsweise stammen, nach Auskunft im BMWi, sowohl das BBG als auch das KWG im Entwurf aus dem BMWi. Vgl. hierzu ebenfalls E. Randel, Das Bundesministerium für Wirtschaft, a.a.O., S.55.

3 So wurde etwa das GWB im BMWi entworfen (nach Auskunft im BMWi).

4 Entsprechende Systemänderungen können so vielfältig sein (Änderung des Steuerprinzips, der Institutionen, des Geltungsbereiches usw.), daß diese Frage nur von Fall zu Fall befriedigend beantwortet werden kann.

soll auf ein weiteres Abklären dieser Fragen mit dem Hinweis auf frühere Anmerkungen verzichtet werden.

eb) Änderung sonstiger Strukturkomponenten des Wirtschaftsablaufs

Die Zuständigkeit für die Regelung von Problemen der betrieblichen Mitbestimmung der Arbeitnehmerschaft lag zumindest in der Vergangenheit eindeutig beim BMA.[1] Soweit ein solcher Mitteleinsatz zur Anwendung gelangt, ist vor allem ein Mitspracherecht des BMWi auf Grund seiner Sektoralkompetenzen, aber auch seiner Zuständigkeiten für Fragen der Systemkonformität wirtschaftspolitischen Handelns zu erwarten.[2] Dieses scheint aber in der Vergangenheit nicht von allzu großer Bedeutung gewesen zu sein.[3]

Hier ist jedoch in letzter Zeit eine leichte Änderung eingetreten. Nach einer Meldung der FAZ vom 12. Juni 1967 kam es im Zusammenhang mit der neueren Diskussion

---

1 Vgl. hierzu etwa die erste Unterschrift des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung unter dem Betriebsverfassungsgesetz vom 11.10.1952(BGBl.I,S.681) oder dem Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den Aufsichtsräten und Vorständen der Unternehmen des Bergbaues und der Eisen und Stahl erzeugenden Industrie vom 25.5.1951(BGBl.I,S.347) bzw. seiner neuesten Änderung vom 27.4.1967 (BGBl.I, S.505).

2 Zum einen bezieht sich die Mitbestimmungsdiskussion meist nur auf größere Betriebe, also vorwiegend auf den Bereich der gewerblichen Wirtschaft, der Energiewirtschaft u.ä., nicht aber beispielsweise auf den Sektor Landwirtschaft. Zum anderen berührt dieser Mitteleinsatz im Rahmen einer Marktwirtschaft Grundfragen der Wirtschaftsordnung. In beiden Fällen aber kann das BMWi eine Kompetenz beanspruchen.

3 Sogar das zitierte Gesetz über die Mitbestimmung in den Betrieben der Montanindustrie, welche eindeutig etwa sektorale Zuständigkeiten des BMWi berührt, ist allein vom Bundesarbeitsminister unterzeichnet. Das bedeutet zwar nicht, daß das BMWi bei dieser Maßnahme nicht konsultiert worden wäre und etwa keine fachliche Hilfe geleistet hätte, dokumentiert andererseits aber doch eine relativ schwache Sekundärkompetenz.

um die Ausdehnung der Mitbestimmung auf alle größeren Unternehmungen, also über den Bereich der Montan-Industrien hinaus, zu Meinungsverschiedenheiten zwischen dem BMA und dem BMWi über die Zuständigkeitsverteilung bezüglich dieses Instrumenteneinsatzes, mit dem Ergebnis, daß die Primärkompetenz des BMA zwar bestätigt wurde, dieses aber nur "im Benehmen mit dem Wirtschaftsministerium entscheiden soll".[1] Das BMWi konnte also eine, wenn auch nicht sehr starke Sekundärkompetenz für Fragen der betrieblichen Mitbestimmung der Arbeitnehmer definitiv absichern.

Änderungen im Umfange des staatlichen Eigentums an Wirtschaftsbetrieben werden in der Bundesrepublik weitgehend nur in Richtung der Privatisierung von bundeseigenen Unternehmungen bzw. Beteiligungen an solchen Unternehmungen durchgeführt. Für diesen Mitteleinsatz liegt die Primärzuständigkeit beim BSchM,[2] verbunden mit gradmäßig schwer zu bestimmenden Sekundärkompetenzen anderer Ministerien, wie etwa des BMA und des BMWi.[3]

---

1 "Neuer Vorstoß in der Frage der Mitbestimmung", in: FAZ vom 12.6.1967, S.13.

2 Vgl. Bundeshaushaltsplan für das Rechnungsjahr 1968, S.2549.

3 Was das BMA anbetrifft, resultiert diese Zuständigkeit vorwiegend aus seinen Finalkompetenzen für die Vermögensverteilung und die soziale Sicherung der Arbeitnehmer. Die Verantwortlichkeit des BMWi ist damit zu erklären, daß solche Maßnahmen sich in erster Linie wohl auf die Bereiche erstrecken werden bzw. sich in der Vergangenheit erstreckt haben, die dessen sektoraler Zuständigkeit unterliegen. Würden dagegen Bundesbahn oder Bundespost privatisiert, käme diese Kompetenz dem BMV bzw. dem BMP zu.

Die Überführung von Privateigentum an Wirtschaftsbetrieben in öffentliches Eigentum wurde bisher auf Bundesebene nicht bewußt als Mittel staatlicher Wirtschaftspolitik eingesetzt, weshalb die entsprechenden Kompetenzstrukturen auch nur hypothetisch gezeichnet werden können. In der Phase der Durchführung solcher "Verstaatlichungen" ist ebenfalls noch eine Primärkompetenz des BSchM anzunehmen.[1] Dagegen dürfte für das Stadium der Planung als auch der Entscheidung die erste Verantwortung jeweils den Ressorts zuzuweisen sein, in deren sektoralem Zuständigkeitsbereich diese Maßnahme Anwendung findet; d.h. die Überführung privater Betriebe in öffentliches Eigentum würde für den Bereich der gewerblichen Wirtschaft, den Bergbau, die Energiewirtschaft usw. dem BMWi, für die Sektoren Fischerei, Land- und Forstwirtschaft dem BML und den Verkehrssektor dem BMV obliegen.

Abgesehen davon, daß in allen diesen Fällen das BMF von der finanziellen Seite her zu beteiligen wäre, könnte das BMWi auch dann ein Mitspracherecht für sich in Anspruch nehmen, wenn diese Verstaatlichungen nicht seinen sektoralen Verantwortungsbereich betreffen, da ein solcher Mitteleinsatz seine Zuständigkeit für Grundsatzfragen der Wirtschaftslenkung tangiert.

Wir haben hier unter großen Schwierigkeiten potentielle Kompetenzverhältnisse, weitgehend mit Hilfe von Analogieschlüssen, umrissen, Da diese Schwierigkeiten in bezug auf die Bestimmung der Zuständigkeitsverteilung etwa bei der Verwirklichung von Bodenreformen weiter wachsen, die Basis für ein solches Verfahren aber nicht mehr genügend fundiert erscheint, wollen wir in diesem Zusammenhang auf ein ähnliches Vorgehen verzichten.

---

1 Dem BSchM ist die Verwaltung von Bundesbeteiligungen sowie der Erwerb von Liegenschaften und beweglichem Vermögen übertragen (Bundeshaushaltsplan 1968,S.2549). U.E. kann man daraus auf obige Kompetenzverhältnisse schließen.

Kapitel III : Die Realisierung dieser Arbeitsteilung

Wir haben bisher die Grundzüge der Zuständigkeitsverteilung zwischen Trägern der Wirtschaftspolitik auf der Ebene der Bundesministerien, einschließlich der Deutschen Bundesbank,[1] herausgearbeitet, wie sie sich auf Grund vorliegender Organisationsbestimmungen ergibt. Inhalt unserer Beschreibung war eine quasi als Norm vorgegebene, formale Arbeitsteilung, welche die - von dem bzw. den Trägern der Organisationsgewalt - den einzelnen Ressorts zugedachten und von diesen selbst in Anspruch genommenen Kompetenzen zum Ausdruck bringt.

Soweit bei dieser Kompetenzerfassung auf konkrete Organisationsregelungen zurückgegriffen werden konnte - was durchaus nicht immer der Fall war -, nahmen diese in einem nicht unerheblichen Umfang auf Tatbestände Bezug, die eine Bestimmung der Zuständigkeiten für die vom Blickwinkel der Theorie der Wirtschaftspolitik aus maßgeblichen Aktivitätsbereiche (Informationsauswertung, Zielprogrammplanung und Mitteleinsatz) nur indirekt zuließen.[2] Mit anderen Worten: Sektoral- und Finalkompetenzen mußten in Aussagen bezüglich der für uns interessanten Zuständigkeitsbereiche, also vornehmlich des Mitteleinsatzes, umgedeutet werden.
Hinzu kommt, daß diese teilweise nur schwer verwert-

---

1 Bei der Deutschen Bundesbank haben wir uns auf die Darstellung der wichtigsten Zuständigkeiten, nämlich der Mitteleinsatzkompetenzen, beschränkt.
2 Die bisherigen Untersuchungen haben gezeigt, daß zwar in dem Umfang, als eine primäre Zuständigkeit konkret festgelegt ist, oftmals der Instrumenteneinsatz direkt als Abgrenzungskriterium herangezogen wird, die Sekundärkompetenzen meist aber nur auf indirektem Wege zu bestimmen sind, also abgeleitet werden müssen.

baren Organisationsanordnungen[1] oft lückenhaft, ungenau, nicht zusammengefaßt und kaum publiziert sind. "Da die Geschäftsbereiche der Minister in der Bundesrepublik nicht durch Gesetz festgelegt werden, ... da sie auch nicht im Bundesgesetzblatt verkündet werden müssen, ... schweben .. die Zuständigkeiten der Ressorts im tiefen Dunkel."[2] Dieses wird nur dann aufgehellt, wenn - meist auf Grund vorangegangener Kompetenzstreitigkeiten zwischen einzelnen Ressorts oder eines sonstigen dringenden Bedürfnisses - ein Kabinettsbeschluß mit spezifischen Zuständigkeitsabgrenzungen ergeht, der Bundeskanzler aus eigener Initiative einzelne genau umrissene Zuständigkeiten festlegt oder u.a. entsprechende Vorschriften in Gesetzen oder Verordnungen enthalten sind.[3] Da solch klare und detaillierte Regelungen für weite Phasen der interministeriellen Arbeitsteilung nicht vorliegen, ja sogar ihr Vorhandensein oft keine exakten Zuständigkeitsableitungen erlauben würde, soweit sie auf andere als die uns wichtig erscheinenden Tatbestände Bezug nehmen,[4] ist es unmöglich, die Kompetenzverteilung

---

1 Beispiel: Ist eine Zuständigkeit für die "Geld- und Kreditpolitik" sektoral oder instrumentell auszudeuten, ist sie primärer oder sekundärer Natur, bezieht sie sich nur auf den Mitteleinsatz oder auch auf die damit zusammenhängende Informationsauswertung ?

2 Randel-Brief vom 14.7.1965, a.a.O., S.4.

3 Wie ungenau in der Regel Kompetenzabgrenzungen vorgenommen werden, macht etwa folgende Aussage von Randel klar: "Selbst die Dekrete des Bundeskanzlers, mit denen er seinen Wirtschaftsminister jeweils beruft, sagen nicht mehr, als daß er ihn zum Bundesminister für Wirtschaft bestellt, von gelegentlichen groben Abgrenzungen gegenüber anderen Geschäftsbereichen abgesehen." (E. Randel,Das Bundesministerium für Wirtschaft, a.a.O. S.26)

4 Ist die Ministerialorganisation in ihren Organisationsstrukturen selbst nicht schlüssig, d.h. nicht logisch durchkonstruiert, was auch etwa Ellwein u.a. bestätigen (vgl.. Th. Ellwein, A. Görlitz, in Zusammenarbeit mit A. Schröder, Parlament und Verwaltung, 1. Teil, a.a.O, S. 80), sind Zuständigkeitsableitungen oft nur unter großen Vorbehalten und Anwendung äußerster Vorsicht möglich.

zwischen den ministeriellen Trägern der Wirtschaftspolitik mit klaren Strichen zu zeichnen.

In einer Beziehung ist diese Unmöglichkeit einer genauen Kompetenzermittlung besonders verbreitet. In dem weiten Bereich des Bestehens von "Mehrfachzuständigkeiten" (d.h. praktisch der irgendwie gearteten Existenz von Sekundärkompetenzen) müssen diese, zwecks Schaffung eindeutiger Handlungsabläufe, in ihrem Verhältnis zueinander definiert, die Einzelkompetenzen also jeweils gewichtsmäßig festgelegt werden. Beispielsweise bedeutet eine Kompetenzregelung in der Art, daß ein Ressort ausdrücklich nur im Benehmen oder Einvernehmen mit einem anderen handeln kann, eine solche Präzisierung bezüglich der Kompetenzintensität bzw. des Kompetenzgrades. In der Wirklichkeit gibt es nun im Verhältnis zur Gesamtheit vorzufindender Kompetenzbeziehungen sehr wenig Bestimmungen, die in Form einer schriftlichen Anordnung, also zweifelsfrei festgelegt, eine entsprechende Abstufung von Mehrfachzuständigkeiten vornehmen. Dies gilt für den Bereich der Informationsauswertung und Zielprogrammplanung, am entschiedensten aber für die Phase des Mitteleinsatzes.

Es bietet sich also folgende Situation: Einmal nehmen offizielle, d.h. von den befugten Stellen[1] erlassene Organisationsbestimmungen in beträchtlichem Außmaß nicht auf die wirtschaftspolitischen Aktivitätsphasen Bezug, die wir - da sie von uns als allein relevant angesehen werden - beschreiben wollen; zum anderen sind diese Regelungen lückenhaft. In weiten Bereichen hat der Organisationsträger etwa weder die prinzipielle Existenz von Sekundärzuständigkeiten aufgezeichnet noch sie in ihrem Verhältnis zu den korrespondierenden Primärkompetenzen definiert. Das hat zur Folge, daß quasi "luftleere" Kammern entstehen, in denen die Arbeitsteilung offiziell, d.h. von oben,

---

1 Hier sind der Bundeskanzler, das Bundeskabinett und auch die Organe der Legislative zu nennen.

nicht oder nur ungenau geregelt ist, sondern durch die Ministerien selbst gegenseitig abgeklärt wird.

Diese Kompetenzstrukturen, wie sie sich aus offiziellen Organisationserlassen und den von den einzelnen Ressorts, auf der Basis von Sektoral- und Finalkompetenzen, aus eigener Initiative geltend gemachten Zuständigkeitsansprüchen (formale Kompetenzverteilung) zusammensetzen, haben wir im letzten Kapitel für die Stadien der Informationsauswertung, Zielprogrammplanung und des Mitteleinsatzes aufzuzeichnen versucht.

Dem steht aber eine reale Kompetenzverteilung gegenüber, die besonders in den Bereichen von der formalen abweicht, in denen die diesbezüglichen Zuständigkeiten nur undeutlich festgelegt und Gegenstand interministerieller Bestrebungen zur Ausdehnung des eigenen Geschäftsbereichs sind. Hier können wohl formal viele Kompetenzansprüche angemeldet werden,[1] ob und in welcher Stärke sie sich aber tatsächlich auch durchsetzen lassen, kommt erst in der sogenannten realen Zuständigkeitsverteilung zum Ausdruck.

Diese Zusammenhänge wollen wir kurz anhand zweier praktischer Beispiele verdeutlichen. Wie erwähnt, ist das BMV für bestimmte preispolitische Kontrollen auf

---

1 Daß die einzelnen Ministerien tendenziell bestrebt sind, ihre Geschäftsbereiche möglichst weitläufig zu interpretieren und nicht ohne weiteres auf eventuell vorhandene Kompetenzansprüche verzichten, scheint uns eine stichhaltige Annahme zu sein, die in vielen Gesprächen in Bonner Ministerien erhärtet wurde. Beispielsweise gab man uns im BMWi den Rat, daß eine Kompetenzbeschreibung in ungeklärten Bereichen davon ausgehen sollte, was der jeweilige Minister für sich in Anspruch nimmt, wobei für den Bereich des BMWi auf die sehr umfassende Kompetenzgrundlage im Bundeshaushaltsplan (" Das Bundesministerium für Wirtschaft hat alle Aufgaben wahrzunehmen, die sich für den Bund auf dem Gebiete der Wirtschaft ergeben. Es hat die Federführung auf dem Gebiete der gesamten Wirtschaftspolitik", Bundeshaushaltsplan für das Rechnungsjahr 1968, S. 964) verwiesen wurde.

dem Verkehrssektor zuständig, wobei es ausdrücklich ein entsprechendes Einvernehmen mit dem BMWi herzustellen hat. Diese klare Zuständigkeitsregelung bietet wenig Raum für eine Veränderung der Kompetenzstrukturen von seiten der einzelnen Ministerien selbst. Soweit sich unsere vorangegangenen Untersuchungen der wirtschaftspolitischen Zuständigkeitsverhältnisse auf entsprechende Anordnungen stützen konnten, kann mit großer Wahrscheinlichkeit davon ausgegangen werden, daß sich formale und reale Verteilung weitgehend decken[1].

Anders ist es, wenn die Zuständigkeiten für einen Mitteleinsatz nicht oder nur teilweise direkt festgelegt sind und Sektoral- und/oder Finalkompetenzen zur Ableitung derselben herangezogen werden müssen. Dann melden alle die Ressorts ein Mitspracherecht an, die von dem jeweiligen Mitteleinsatz her eine Beeinflussung ihres sektoral und/oder final abgegrenzten Geschäftsbereichs erwarten können. So untersteht etwa die Steuerpolitik wohl primär dem Verantwortungsbereich des BMF, soweit diese aber die Finalzuständigkeiten des BMWi oder des BMWo, die Sektoralkompe-

---

1 Dies bedeutet nicht, daß in diesen Fällen die Versuche zur Ausweitung des eigenen Kompetenzbereichs aufhören würden; es ist lediglich zu konstatieren, daß diese Versuche dann in der Regel wenig Erfolg haben werden bzw. die ursprünglich vorgesehenen Kompetenzträger ihre Position werden behaupten können.

tenzen des BML, BMV usw. tangiert[1], können diese Ministerien sehr umfangreiche und weitverzweigte Kompetenzansprüche anmelden, da in dieser Beziehung genaue Regelungen fehlen. Welche dieser Ansprüche sich aber tatsächlich durchsetzen lassen und in welcher Stärke sie zum Zuge kommen (reale Kompetenzverteilung), ist - solange keine offiziellen Anordnungen ergehen - zunächst noch ungeklärt.

Insbesondere das Vorhandensein solcher ungeklärter, nicht oder nur teilweise definierter Kompetenzverhältnisse führt nun, in Verbindung mit der Feststellung möglicher Divergenzen zwischen Zuständigkeitsansprüchen und ihrer Verwirklichung, zu der Frage, welche Faktoren in der interministeriellen Konkurrenz zur Durchsetzung dieser Ansprüche relevant sind, welche Faktoren die reale Zuständigkeitsverteilung determinieren. Mit dieser Problematik wollen wir uns im folgenden etwas eingehender beschäftigen.

Außerdem glauben wir die Gesamtdarstellung der interministeriellen Arbeitsteilung nicht abschließen zu können, ohne das Gerippe der Kompetenzstrukturen gleichsam mit etwas "Fleisch" auszufüllen, ohne einen ungefähren Einblick in den praktischen Ablauf der Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Ministerien zu geben. Wenn aus diesem Grunde das interministerielle Koordinationsverfahren in seinen Grundzügen aufgezeichnet werden soll, ist allerdings eine in diesem Zusammenhang gleichzeitig in gliederungsmäßiger Hinsicht auftauchende Schwierigkeit nicht zu übersehen.

Die Regeln, nach denen das Koordinationsverfahren abläuft, bilden zwar in erster Linie das Medium, welches einer konzipierten Arbeitsteilung zum Leben verhilft und sie praktikabel macht; zum anderen ist aber auch zu vermuten, daß dieses Verfahren Tatbestände beinhaltet, welche die reale Kompetenzverteilung mit-

---

1 Die Erhebung von Steuern beeinflußt in der Regel viele und bedeutsame Ziele der Wirtschaftspolitik (Preisstabilität, Beschäftigungsgrad usw.) als auch die Lage in einzelnen Wirtschaftszweigen; auf diese Weise entwickeln sich Sektoral- und Finalkompetenzen zur Anspruchsgrundlage für entsprechende Mitteleinsätze.

bestimmen, die also den Faktoren zur Durchsetzung von Zuständigkeitsansprüchen zuzurechnen sind. Daß hier eine Beziehung im Bereich des Möglichen liegt, sei kurz an zwei Beispielen erläutert.

Wir nehmen zunächst an, daß das interministerielle Koordinationsverfahren eine Kommunikation zwischen den einzelnen Ministerien nicht in jeder Handlungsphase vorschreibt. Ergreift nun Ministerium A die Initiative zu einer Maßnahme, für die es zwar primär zuständig ist, aber Sekundärkompetenzen von B beachten muß und setzt B erst in einem Stadium davon in Kenntnis, in dem aus zeitlichen Gründen dessen Mitwirkung faktisch nicht mehr bewerkstelligt werden kann, wird die gewollte Arbeitsteilung durch die fehlende Informationspflicht verändert. In einem zweiten Beispiel gehen wir davon aus, daß in bezug auf einen bestimmten Mitteleinsatz Ministerium A formal eine starke Primärkompetenz, B und C mithin nur schwache sekundäre Zuständigkeiten (im Benehmen) beanspruchen können. Hat nun eine entsprechende Koordination in einem dafür konstituierten interministeriellen Ausschuß auf die Weise zu erfolgen, daß bei Meinungsverschiedenheiten Mehrheitsentscheide herbeizuführen sind, besteht die Möglichkeit, daß B und C Ressort A überstimmen, d. h. daß diese Abstimmungsmodalität eine Divergenz zwischen ursprünglich gewollter, formaler und der realen Arbeitsteilung herbeiführt[1].

Um aus dieser für unsere Thematik doppelten Bedeutung des interministeriellen Koordinationsverfahrens sich potentiell ergebende Wiederholungen in den folgenden Ausführungen zu vermeiden, wollen wir zunächst nur einen - wenn auch größeren - Teil der die Verwirklichung von Kompetenzansprüchen bestimmenden Faktoren

---

1 Dieser Sachverhalt weist gewisse Ähnlichkeiten mit dem sog. Arrow-Paradoxon auf (vgl. hierzu etwa die Ausführungen von A.E. Ott, Magische Vielecke, in: Fragen der wirtschaftlichen Stabilisierung, hrsg. von A.E. Ott, Tübinger Wirtschaftswissenschaftliche Abhandlungen, Bd. 3, Tübingen 1967, S. 98).

abhandeln und die daraus resultierende reale interministerielle Gewichtsverteilung in etwa analysieren, die von dem konkreten Zusammenwirken zwischen den einzelnen Ministerien in dieser Richtung ausgehenden Wirkungen hier aber noch nicht berücksichtigen. Erst nach der daran anschließenden Darstellung des Koordinationsverfahrens gehen wir dann abschließend auf die von diesem auf die reale Zuständigkeitsverteilung ausgehenden Einflüsse ein.

Vor Erörterung der angeschnittenen Problemstellungen sei noch erwähnt, daß diese weitgehend auf das Stadium des Mitteleinsatzes abgestellt werden soll, die so gewonnenen Aussagen im Prinzip aber auch auf die Informationsauswertung und Zielprogrammplanung anwendbar sind. Der Grund für diese Spezifizierung ist einmal in der schon erwähnten, überragenden Bedeutung der Mitteleinsatzzuständigkeiten für die ministeriellen Träger der Wirtschaftspolitik zu sehen; darüber hinaus würde aber ein gesondertes Eingehen auf die beiden anderen Handlungsphasen nur zu Wiederholungen führen, ohne neue Perspektiven zu eröffnen.

1. Bestimmungsgründe für die Verwirklichung von Kompetenzansprüchen

Wir wollen in diesem Abschnitt unter vorläufiger Zurückstellung der Wirkungen des interministeriellen Koordinationsverfahrens die für die reale Durchsetzung von Zuständigkeitsansprüchen - wie sie sich auf Grund offizieller Organisationserlasse direkt, besonders aber indirekt ergeben[1] - maßgeblichen Faktoren herausarbeiten. Daß diese Problematik hier nicht bis ins einzelne aufgerollt und diskutiert werden kann, beruht einmal auf in diesem Zusammenhang wirksam werdenden umfangreichen sachlichen Beziehungen im Bereich wirtschaftspolitischer Aktivität als auch auf

1 Direkte Ansprüche ergeben sich dann, wenn Kompetenzregelungen unmittelbar auf den Mitteleinsatz Bezug nehmen, während Ansprüche nur indirekter Art sind, wenn sie von auf andere Tatbestände abzielenden Zuständigkeiten erst abgeleitet werden müssen.

der Existenz weitverzweigter politischer, institutioneller, administrativer usw. Machtstrukturen und -einflüsse. Zum anderen wirken in diesem Bereich eine große Anzahl von unwägbaren, sich häufig ändernden Tatbeständen zusammen, die einer wissenschaftlichen Analyse nur schwer zugänglich sind. Letztlich gestattet der hier zur Verfügung stehende Raum nur einen allgemeinen Überblick.

a) Sachliche Bestimmungsgründe

Wie schon aufgezeigt, ist es den einzelnen Ressorts im Rahmen der vorgegebenen interministeriellen Organisationsstruktur möglich, unter Berufung auf Sektoral- und/oder Finalkompetenzen Mitteleinsatzzuständigkeiten geltend zu machen. Dieser Anspruch existiert dann, wenn ein sachlich erkennbarer Zusammenhang zwischen erstgenannten Kompetenzen und dem zur Diskussion stehenden Mitteleinsatz vorhanden ist. Die Durchsetzungsfähigkeit eines so begründeten Mitwirkungsanspruchs, also die tatsächliche Stärke dieser Kompetenz (Kompetenzgrad), hängt nun aber entscheidend von der Intensität des skizzierten Sachzusammenhanges ab. Diese Aussage soll im folgenden näher erläutert werden.

Beispielsweise ist das BMF für Änderungen im System der durch Steuererleichterung und Prämienzahlung betriebenen Sparförderung verantwortlich. Dabei kann aber das final für die Verbesserung der Einkommens- und Vermögensverteilung und die soziale Sicherung der Arbeitnehmer zuständige BMA eine starke "Mitkompetenz" beanspruchen und auch verwirklichen, da hier ein enger Ziel-Mittel Zusammenhang besteht, der höchstens durch andere für das "Einflußnahmepotential" maßgebliche Faktoren - wie sie im weiteren Verlaufe dieser Untersuchung noch aufzuzeigen sind - reduziert oder gar ausgeschaltet werden könnte. Auf der anderen Seite ist das für die Förderung der Entwicklung fremder Volkswirtschaften kompetente BMZ kaum in der Lage, bei Planungen des BMWi bezüglich einer Wechselkursänderung ein nennenswertes Mitspracherecht zu realisieren; denn die entsprechende Ziel-Mittel Verbindung

ist hier - zumindest im Verhältnis zu vorgenanntem Fall - nur loser Art.

Ab welcher Intensität des Sachzusammenhanges ein theoretisch begründbarer Kompetenzanspruch reale Chancen zur Verwirklichung hat, läßt sich nicht genau abgrenzen; denn ist eine solche Beziehung erstens nicht exakt, etwa durch einen entsprechenden Korrelationskoeffizienten, der ab einer bestimmten Höhe diese Durchsetzung sichern würde, zu fixieren, darf zweitens nicht übersehen werden, daß ein sachlicher Zusammenhang nur einen - wenn auch wesentlichen - Bestimmungsgrund zur Realisierung eines Kompetenzanspruches darstellt und andere Tatbestände in dieser Richtung fördernd oder hemmend in Erscheinung treten können.

Ähnliche Verhältnisse resultieren aus der Beziehung zwischen Mitteleinsatz- und Sektoralkompetenzen. Wird durch einen Instrumenteneinsatz die wirtschaftliche Lage in einem bestimmten Wirtschaftszweig beeinflußt, entsteht theoretisch ein Mitspracherecht eines entsprechend sektoral orientierten Ressorts. Aber auch hier läßt sich nicht allgemein bestimmen, wie stark und wie spezifiziert der Zusammenhang zwischen dem Mitteleinsatz und seiner besonderen Wirkung auf bestimmte Wirtschaftssektoren sein muß, damit Kompetenzansprüche - die ja in den meisten Fällen zunächst zu begründen sein werden, da Auswirkungen auf die Wirtschaftspläne der Mitglieder der einzelnen Branchen von der überwiegenden Zahl wirtschaftspolitischer Eingriffe zu erwarten sind - realisiert werden können. Es läßt sich lediglich sagen, daß besonders etwa ein auf einen bestimmten Wirtschaftszweig abgestellter Mitteleinsatz eher Sekundärkompetenzen zum Wirken bringt als die Anwendung eines Instrumentes, dessen Auswirkungen sich in etwa gleichmäßig auf alle Wirtschaftszweige verteilen.

Haben also beispielsweise Steuererhebungen des BMF das Ziel, die Einkommensbesteuerung gerade im Bereich

der Landwirtschaft stark zu verändern, wird das BML in der Lage sein, von der Sache her ein Mitwirkungsrecht zu beanspruchen und auch durchzusetzen, da hier ein sehr enger Sektor-Mittel Konnex existiert. Beabsichtigt dagegen das BMF die Einführung einer Ergänzungsabgabe zur Einkommensteuer für alle Einkommensteuerpflichtigen, ist in der Regel[1] anzunehmen, daß sektorale Zuständigkeiten anderer Ministerien nicht zum Tragen kommen.

Wenn bisher nur sekundäre Zuständigkeiten angesprochen wurden, so bedeutet dies nicht, daß sich Sektoralkompetenzen (wie auch Finalkompetenzen) nicht - bei Fehlen direkter, offizieller Regelungen[2] - zu primären Zuständigkeiten beim Mitteleinsatz entwickeln könnten. Eine solche "Evolution" setzt allerdings das Vorliegen einer sehr engen Korrelation zwischen diesen Maßnahmen und der wirtschaftlichen Situation in einzelnen Sektoren (bzw. den entsprechenden Zielen der Wirtschaftspolitik) voraus.

Letztlich ist an dieser Stelle auf eine wichtige, im bisherigen Verlauf der Untersuchung zwar oftmals stillschweigend verwendete, aber niemals ausdrücklich erwähnte Kompetenzbasis hinzuweisen, die ebenfalls einen sachlichen Bestimmungsfaktor der realen Zuständigkeitsverteilung zum Tragen bringt, nämlich die

---

1 Ausnahmen sind auch hier denkbar. Wird etwa durch eine solche Ergänzungsabgabe die wirtschaftliche Situation einer Branche im Verhältnis zu anderen Sektoren besonders stark tangiert, kann durchaus eine Sektoralkompetenz wirksam werden. Beispiel: Ein vorwiegend durch handwerkliche Betriebe repräsentierter Wirtschaftszweig, der auf Grund fehlender Rationalisierungsmittel bisher schon notleidend war, aber aus irgendwelchen Gründen erhalten werden soll, wird durch diese Abgabe an den Rand des Ruins gebracht.

2 Damit ist der Zustand angesprochen, daß der Organisationsträger für einen bestimmten Mitteleinsatz nicht nur keine Sekundärzuständigkeiten direkt festgelegt hat, sondern auch die primäre Mitteleinsatzkompetenz abgeleitet, d. h. indirekt bestimmt werden muß.

auf der Ebene des Mitteleinsatzes selbst wirkenden Interdependenzen. Dieser Aspekt ist dann von Bedeutung, wenn die Arbeitsteilung zwischen verschiedenen Trägern der Wirtschaftspolitik wohl die Instrumente dieses Handelns zuständigkeitsmäßig einigermaßen deutlich voneinander abgrenzt, zwischen diesen Instrumenteneinsätzen aber mehr oder weniger große sachliche Interdependenzen bestehen. Vergibt man beispielsweise eine Zuständigkeit zur Kontrolle der Güterpreise und eine andere zur Rationierung von Konsumgütern, so entwickelt sich aus der sachlichen Abhängigkeit dieser Maßnahmen untereinander eine Kompetenzbeziehung. Dieser Sachverhalt kam in der vorangegangenen Kompetenzbeschreibung etwa dann zum Ausdruck, wenn dem BMF "aus finanzpolitischen Motiven" oder "fiskalischen Aspekten" ein Mitwirkungsrecht beim Instrumenteneinsatz anderer Ministerien zugesprochen wurde.

Werden solche interdependenten Mitteleinsätze der Zuständigkeit eines einzigen Ressorts unterstellt, wirken sich diese sachlichen Beziehungen auf die interministerielle Zuständigkeitsverteilung nicht aus und beanspruchen nicht unser Interesse. Soweit dies aber nicht der Fall ist - und die Praxis zeigt, daß es oft nicht der Fall ist - und solche Verbindungslinien eine kompetenzbezogene Anspruchsgrundlage darstellen, ist auch hier die Intensität des Sachzusammenhanges maßgeblich dafür, ob die Realisierung eines auf diese Art begründeten Mitspracherechts gelingt.

Beispielsweise sind die Primärkompetenzen des BMWi für die Variation von Zollsätzen infolge enger sachlicher Beziehungen zur Haushaltsgestaltung durch starke "Mitkompetenzen" des BMF eingeengt. Dagegen ist die Verwirklichung einer entsprechenden Sekundärzuständigkeit des BMWi bei der Privatisierung von staatlichen Unternehmungen (Primärkompetenz: BSchM) aus seiner Verantwortung für die Kontrolle des Wettbewerbs heraus wenig wahrscheinlich, da hier die

unter bestimmten Konstellationen gegebene Mittel-Mittel Interdependenz weniger evident ist als in ersterem Beispiel.

Die Frage, ob bzw. inwieweit eine detaillierte Aufstellung sachlich voneinander unabhängiger wirtschaftspolitischer Instrumente entwickelt werden kann, ist an dieser Stelle nicht zu beantworten. Wir gehen im Rahmen dieser Untersuchung davon aus, daß in der Realität Mitteleinsatzkompetenzen auf verschiedene Träger der Wirtschaftspolitik verteilt sind, ohne daß eine solche Unabhängigkeit immer verwirklicht wäre; insofern gehört dieser Tatbestand gegenseitiger instrumenteller Abhängigkeiten naturgemäß zu unserer Problemstellung.

b) Historische Bestimmungsgründe

Die mit Wirtschaftspolitik befaßten Bundesministerien konstituierten sich bei Gründung der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1949 in überwiegendem Maße nicht auf Grund völlig neuer Organisationserlasse, sondern knüpften in der Abgrenzung ihrer Geschäftsbereiche an historische Vorbilder an[1]. Ausnahmen bilden in dieser Hinsicht nur das BMWo sowie zwei später errichtete Ressorts, nämlich das BMZ und das BSchM, wobei letzteres allerdings ebenfalls auf eine gewisse Tradition zurückblicken kann[2].

Wenn also offiziell weitgehend auf eine Neuordnung der Arbeitsteilung innerhalb der Exekutive verzichtet und eine ausgesprochene Kompetenzkontinuität prakti-

---

1 Um welche Ministerien es sich hier namentlich handelt und inwieweit ihr heutiger Geschäftsbereich dem entsprechender Verwaltungen aus der Vergangenheit entspricht, wird im nächsten Abschnitt (III,2) ausführlich dargestellt.

2 Vgl. hierzu etwa die Ausführungen bei H. Leidel, Die Begründung der Reichsfinanzverwaltung, in: Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 1, Bonn 1964, S. 72 ff. - F. Facius, Wirtschaft und Staat, Die Entwicklung der staatlichen Wirtschaftsverwaltung in Deutschland vom 17. Jahrhundert bis 1945, in: Schriften des Bundesarchivs, Bd. 6, Boppard 1959, S. 100 und 107.

ziert wird[1], liegt es nahe, daß sich bei Unklarheiten in der Zuständigkeitsverteilung einzelne Ministerien auf historische Regelungen berufen, um ihre Ansprüche durchzusetzen. Wie schon angedeutet, ist mit einem Wirksamwerden dieses Faktors wohl nur in den Fällen zu rechnen, in denen in bezug auf den zur Diskussion stehenden Mitteleinsatz keine ausdrücklichen und eindeutigen Zuständigkeitsanordnungen vorliegen. Dann aber wird das Ressort seine Kompetenzposition am ehesten ausdehnen oder stärken können, welches in der heutigen Abgrenzung seines Geschäftsbereiches auf historische Vorbilder verweisen, also quasi Kompetenzregelungen aus der Vergangenheit in die Gegenwart projezieren kann und dem in der Vergangenheit eine starke Stellung zukam.

Diese Zusammenhänge wollen wir kurz verdeutlichen. Bestehen beispielsweise bei der Kontrolle von Importen Meinungsverschiedenheiten über die entsprechende Zuständigkeitsverteilung zwischen Ministerium A, welches schon seit Jahrzehnten für diese Maßnahme im

---

1 Diese Feststellung beruht nicht lediglich auf dem Tatbestand, daß die bei Gründung der Bundesrepublik existierenden Verwaltungen des Vereinigten Wirtschaftsgebietes weitgehend die Grundlage für die Organisation entsprechender wirtschaftlicher Bundesministerien (die Verbindungslinien von diesen Verwaltungen zum BMWi, BMF, BML, BMV und BMA werden später noch aufgezeigt) abgaben; wenn hier von einer Kompetenzkontinuität gesprochen wird, so bezieht sich diese Aussage auf einen Zeitraum von - bezogen auf die Gegenwart - mehreren Jahrzehnten. Gleichzeitig ist aber darauf hinzuweisen, daß diese Formulierung nicht eine jahrzehntelange Identität der einzelnen Geschäftsbereiche anspricht, sondern zum Ausdruck bringen will, daß sich in dieser Zeit die grundlegenden Strukturen und Prinzipien der Verwaltungsorganisation auf dem Gebiet der Wirtschaftspolitik kaum verändert haben. Dies wird im folgenden aber noch eingehender darzustellen sein.

Bereich der gewerblichen Wirtschaft sektoral zuständig ist, und einem neugegründeten Außenhandelsministerium B, so wird, wenn keine exakte Kompetenzregelung zugunsten von B vorliegt, A unter Berufung auf die offiziell praktizierte Kompetenzkontinuität weiterhin eine starke Sekundär- oder sogar Primärzuständigkeit im Rahmen seiner bisherigen Verantwortlichkeiten durchsetzen können. Interessant mag in diesem Zusammenhang sein, daß beispielsweise in den Empfehlungen des Organisationsausschusses der Ministerpräsidenten-Konferenz aus dem Jahre 1949 die Bildung eines Außenhandelsministeriums u. a. mit der Begründung abgelehnt wurde, die "Fragen der Außenhandelswirtschaft [wären] seit jeher Aufgaben des Wirtschaftsministeriums gewesen".[1] Die Relevanz solcher historischer Gegebenheiten für die Wirklichkeit kommt aber etwa auch in dem sich schon über Jahre hinziehenden Kampf des relativ spät konstituierten BMZ um Mitteleinsatzkompetenzen zur Verwirklichung seiner entwicklungshilfepolitischen Aufgabenstellung eindringlich zum Ausdruck.

Die Bedeutung historischer Faktoren für die Begründung von Kompetenzansprüchen, besonders aber deren Durchsetzung und somit für die reale Arbeitsteilung, unterstreicht etwa Klein, wenn er die Meinung vertritt, daß die "Zuständigkeiten ... bei einem historisch überkommenen und gewachsenen Ressort ... nur aus der Geschichte voll zu erfassen"[2] sind. Zwar fallen in der hier vorliegenden Beziehung auch kurze Zeiträume von ein paar Jahren teilweise stark ins Gewicht, jedoch soll im Verlauf der im nächsten Abschnitt folgenden praktischen Untersuchung einer tiefergehenden und vollständigeren Erklärung wegen der Betrachtungs-

---

1 Empfehlungen des Organisationsausschusses der Ministerpräsidentenkonferenz über den Aufbau der Bundesorgane, Teil 2: Das Bundesministerium für Wirtschaft, Schlangenbad 1949, S. 5. Vgl. außerdem ebenda, Teil 1: Bericht, S. 7.

2 F. Klein, Das Bundesministerium der Finanzen, a.a.O., S. 12.

zeitpunkt zumindest bis zum Beginn der Weimarer Republik, bisweilen sogar bis zur Reichsgründung hin ausgedehnt werden.

c) Politische Bestimmungsgründe

Neben dem rein sachlich und historisch bedingten Eigengewicht eines Ressorts ist ein weiterer Tatbestand für die Durchsetzung[1] von Kompetenzansprüchen von großer Bedeutung, nämlich das politische Gewicht eines Ministeriums. Dieses soll definiert werden als die ihm, von außerhalb des Ministerialbereichs, aus dem Prozeß der politischen Willensbildung zufließende bzw. nicht zufließende machtmäßige Unterstützung.

Wenn das entsprechend begründete Einflußnahmepotential eines Bundesministeriums auch maßgeblich von personellen Tatbeständen und besonders dem politischen Gewicht des jeweiligen Ministers beeinflußt und diese Problematik von den meisten Autoren auch primär unter letzterem Gesichtspunkt abgehandelt wird[2], wollen wir an dieser Stelle lediglich die Stellung eines Ministeriums selbst, wie sie sich aus der Art seines sachlichen Verantwortungsbereichs ergibt, einer näheren Untersuchung unterziehen und die sich daraus für die Realisierung von Kompetenzan-

---

1 Es ist darauf hinzuweisen, daß das politische Gewicht als auch die noch zu analysierenden personellen Faktoren - anders als sachliche und historische Bestimmungsgründe - keine Kompetenzansprüche erzeugen, sondern nur deren Durchsetzung beeinflussen.

2 Vgl. hierzu etwa die Analysen von Th. Ellwein, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O., S. 251 ff. und 265 ff. - Th. Eschenburg, Staat und Gesellschaft in Deutschland, S. 727 ff. - Wenn beispielsweise Hennis ausführt: "Wie stark auch immer die Kraft objektiver Bedingungen sein mag, ein Amt und eine Kompetenz bleiben immer das, was ein lebendiger Mensch daraus macht" (W. Hennis, Richtlinienkompetenz und Regierungstechnik, in: Recht und Staat, Heft 300/301, Tübingen 1964, S. 38), zeugt dies u. E. von einer zu einseitigen Akzentuierung; denn mit gleicher Berechtigung könnte man das Umgekehrte behaupten.

sprüchen ergebenden Folgerungen aufzeigen[1]. Wenn hier, in dem Bewußtsein, daß beide - organisations- und personenbezogene - Aspekte in der Wirklichkeit unauflösbar zusammenwirken, trotzdem eine solche analytische Trennung vorgenommen wird, so hat dies folgenden Grund: Wir sind der Auffassung, daß das einem Ministerium auf Grund seines inhaltlich formulierten Aufgabenbereichs und durch die Art der Abgrenzung seines Geschäftsbereiches (nicht aber dessen Umfang) zufließende Gewicht in der Regel nicht genügend Beachtung findet und versuchen auf diese Weise, den angesprochenen Mangel zu beheben.

Das politische Gewicht eines Ressorts, also die Unterstützung, die es im Rahmen der politischen Willensbildung erfährt, hat für die Verwirklichung von Kompetenzansprüchen - wie sie durch zahlreiche Mitglieder dieser Organisation und nicht nur durch den Minister selbst geltend gemacht werden[2] - große Bedeutung. Ein solcher einem Ministerium als Ganzem von außerhalb des Ministerialbereichs zuströmender Machtzuwachs macht sich naturgemäß auch im Rahmen der interministeriellen Kompetenzkonkurrenz bemerkbar. Dies ist eine These, die u. E. nicht durch eine umfangreiche Beweisführung belegt zu werden braucht.

Dagegen ist an dieser Stelle aber zu zeigen, wie das - unserer Definition entsprechende - politische Gewicht eines Ressorts von Art und Inhalt seines Geschäftsbereiches beeinflußt wird. Daß der Umfang eines

---

1 Es handelt sich hier also um das politische Gewicht, wie es einer Sache, einer Organisation zukommt, losgelöst von dem Einfluß seiner Mitglieder. Somit müßte die Thematik dieses Unterabschnittes genauer lauten: Politische Bestimmungsfaktoren, wie sie in Verbindung mit einer Organisationseinheit selbst wirksam werden.

2 Diese Aussage, deren Inhalt später noch begründet wird, macht nochmals deutlich, daß man einem Ministerium zwar theoretisch eine separate Machtposition zuordnen kann, die konkrete Ausübung derselben natürlich aber nur von Personen zu verwirklichen ist.

Aufgabenbereichs das eigene Einflußnahmepotential von innen heraus absolut gesehen tangiert, ergibt sich wohl von selbst; "denn die Notwendigkeit, daß etwa der Finanzminister fast zu jeder Kabinettsvorlage etwas zu sagen hat, schaltet ihn mehr in die Diskussion ein als den Familienminister"[1]. Aber in umgekehrter Richtung, also in Verbindung mit dem einem Ressort von außen zufließenden Machtzuwachs, scheint uns die Größe des Aufgabengebietes allein nicht bedeutsam zu sein. Zwar wird in der Regel der ein "großes" Ministerium verwaltende Minister mehr politischen Rückhalt haben als sein Kollege mit einem relativ bescheidenen Verantwortungsbereich. Dies dürfte jedoch in erster Linie darauf zurückzuführen sein, daß solch umfangreiche Aufgabenwahrnehmungen meist einflußreichen Persönlichkeiten übertragen werden, dagegen nicht bedeuten, daß "große" Ministerien per se mächtige, von den Kräften der politischen Willensbildung stark unterstützte Politiker "machen" bzw. eine durchschlagskräftige Politik ermöglichen.

Die Berechtigung unserer These, daß demgegenüber Art bzw. Inhalt der Aufgabenzuweisung auf das politische Gewicht eines Ressorts, wie es dann von seinen Repräsentanten für die Realisierung von Zuständigkeitsansprüchen zu nutzen ist, großen Einfluß ausüben, läßt sich anhand sehr verschiedenartiger Gegebenheiten verdeutlichen.

Gehen wir beispielsweise davon aus, Ressort A, welches final für die Stabilisierung des Preisniveaus zuständig ist, beanspruche ein Mitspracherecht bei Steuererhebungen (Mitteleinsatzkompetenz). Ist in diesem Falle das Interesse an der Verwirklichung dieser Zielvorstellung im Bereich der politischen Willensbildung stark ausgeprägt sowie gut organisiert und

---

1 Th. Ellwein, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O., S. 268.

glauben diese "Interessenvertreter" an ein Agieren von A in ihrem Sinne, so wird die Chance zur Realisierung dieses Kompetenzanspruches - von der Wirkung anderer Faktoren abgesehen - steigen. Sind diese Voraussetzungen nicht gegeben, diese Interessen wenig ausgebildet und wenig stoßkräftig bzw. wohl politisch wirksam, aber überwiegend in einer Richtung, welche mit der beabsichtigten des Ministeriums nicht übereinstimmt, ist kein fördernder bzw. eventuell sogar ein negativer Einfluß in bezug auf das Durchsetzungsvermögen von A zu erwarten. So lassen sich etwa die Schwierigkeiten des BMZ bei der inhaltlichen Konsolidierung seines Geschäftsbereichs[1] u. E. - neben der historischen Konstellation - auch darauf zurückführen, daß die Förderung der Entwicklung fremder Volkswirtschaften kein Anliegen schlagkräftiger Interessentengruppen des Inlandes darstellt.

Dieselben Zusammenhänge gelten auch in Verbindung mit der Realisierung eines Zuständigkeitsanspruchs auf der Basis von Sektoralkompetenzen. Stehen hinter einem Ministerium starke sektorale Interessen, welche mit dessen politischen Absichten korrespondieren, wird dadurch das Gewicht dieses Ressorts im Rahmen der interministeriellen Kompetenzkonkurrenz sicherlich verstärkt. Ein in dieser Hinsicht typisches, wenn auch nicht sehr bedeutsames Beispiel zitiert Eschenburg, wenn er berichtet, daß die "Verlegung des Veterinärwesens vom Innen- auf das Landwirtschaftsministerium ... nicht aus Gründen objektiver, administrativer Zweckmäßigkeit"[2] erfolgte, sondern primär auf Druck seitens landwirtschaftlicher Interessenten zustande kam.

---

1 Das jüngste Glied dieser Kette manifestiert sich in den Schwierigkeiten bei der Bildung einer Bundesbehörde zur Durchführung der Entwicklungshilfe im Spätjahr 1968 (vgl. hierzu O. Diepholz, Verstrickt in kleinliche Streitigkeiten, Vor der Kabinettsentscheidung über eine Bundesbehörde für Entwicklungshilfe, in: FAZ, vom 11.9.1968, S. 6).

2 Th. Eschenburg, Herrschaft der Verbände?, 2. Auflage, Stuttgart 1963, S. 18.

Da sich in der Wirklichkeit die Ableitung von Zuständigkeitsansprüchen in kompetenzmäßig ganz oder teilweise ungeklärten Bereichen weitgehend auf der Basis von Finalkompetenzen (Ziel-Mittel Beziehungen), Sektoralkompetenzen (Sektor-Mittelbeziehungen) und Mittel-Mittel Beziehungen vollzieht[1], ist das politische Gewicht eines Ministeriums zunächst von der Beantwortung folgender Fragen abhängig:

Wie umfangreich und intensiv ist die Existenz von Interessen und wie stark ist die Stoßkraft entsprechender Interessenten bzw. deren Einfluß innerhalb der politischen Willensbildung in bezug auf

(1) die Verwirklichung einzelner wirtschaftspolitischer Ziele (Unterstützung von Finalkompetenzen),

(2) die wirtschaftliche Situation in einzelnen Wirtschaftszweigen (Unterstützung von Sektoralkompetenzen) und

(3) das Geltendmachen von Kompetenzansprüchen aus interdependenten Mitteleinsätzen?[2]

Damit ein Ressort verbesserte Chancen bei der Verwirklichung von Zuständigkeitsansprüchen beim Mitteleinsatz hat, muß es einmal auf Kompetenzgrundlagen verweisen können, welche gleichzeitig den Kristallisationspunkt starker Interessentengruppierungen im politischen Raum bilden. Beispielsweise ist der Sektor Landwirtschaft Kompetenzbasis für das BML, gleichzeitig aber auch gemeinsamer Nenner politisch sehr bedeutsamer Zusammenschlüsse von Interessenten. Darüber hinaus muß ein solches Ministerium ebenfalls in der Lage sein, diese Gruppierungen mit den eigenen politischen Absichten zu synchronisieren, soll sich

---

1 Historische Tatbestände, als die vierte Kompetenzbasis, spielen in diesem Zusammenhang kaum eine Rolle und werden daher nicht in die Betrachtung einbezogen.

2 Ein fiktives Beispiel soll diese Aussage erläutern: Erhebt der Bundesfinanzminister - unabhängig von tatsächlichen Verhältnissen - den Anspruch, bei der Gestaltung der EWG-Agrarordnungen mitzuwirken, so erscheint es durchaus denkbar, daß diese Forderung die aktive Unterstützung des Finanzausschusses des Bundestages, des Bundes der Steuerzahler u.ä. findet.

seine "Durchschlagskraft" erhöhen. Gelingt eine solche Gleichschaltung nicht, ist in dieser Hinsicht eine negative Wirkung nicht auszuschließen.

Wir haben also zu zeigen versucht, daß und wie ein Ministerium durch Art bzw. Inhalt seines Geschäftsbereiches, zunächst losgelöst von personellen Umständen, unter bestimmten Bedingungen wesentliche Unterstützung für seine Zuständigkeitsansprüche aus dem Bereich der politischen Willensbildung erhalten kann. Dabei sind als bestimmende Gruppen bzw. Institutionen dieser Willensbildung[1] vor allem die Wirtschaftsverbände, die Parteien, die verschiedenen Gruppierungen des Bundestages (etwa Fraktionen und Ausschüsse) und Bundesrates, die Wähler als auch allgemein die öffentliche Meinung, wie sie beispielsweise in Presse, Rundfunk und Fernsehen artikuliert wird, anzusprechen. Bleiben diese politischen Wirkungen also nicht ohne Einfluß auf die Kompetenzposition eines Ressorts[2], werden sie damit zu einem Bestimmungsfaktor der realen Zuständigkeitsverteilung.

d) Personelle Bestimmungsgründe

Wenn wir von personellen Bestimmungsgründen zur Durchsetzung von Kompetenzansprüchen sprechen, so sind diese nichtsdestoweniger ebenfalls weitgehend

---

1 Eine Abgrenzung des Bereichs der politischen Willensbildung findet sich u. a. bei Th. Ellwein, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, a. a. O., S. 63 ff.

2 An dieser Stelle bleibt zu bemerken, daß sich dieser Einfluß nicht nur über eine unmittelbare Veränderung der Kompetenzpositionen der einzelnen Ministerien selbst bemerkbar machen kann, sondern auch über den als Träger der obersten Organisationsgewalt fungierenden Bundeskanzler. "Nach der Geschäftsordnung der Bundesregierung bestimmt der Kanzler gleichsam in erster Instanz über die Zuständigkeitsabgrenzung der Ministerien, über die Errichtung neuer und die Auflösung bestehender Ministerien. Der Kanzler ... muß ständig auf die Belange der Partner Rücksicht nehmen. Er kann also sehr leicht in die Situation gebracht werden, sachfremde Institutionsentscheidungen treffen zu müssen." (Th. Eschenburg, Herrschaft der Verbände?, a.a.O., S. 41)

politischer Natur, unterscheiden sich aber von allen bisher untersuchten Faktoren dadurch, daß sie nur in Verbindung mit den Eigenschaften der jeweiligen Mitglieder einer Organisation zum Tragen kommen.

Das tatsächliche Gewicht eines Ministeriums im allgemeinen und in bezug auf die Verwirklichung von Zuständigkeitsansprüchen im besonderen wird zunächst sehr wesentlich von der Person des jeweiligen Ministers bestimmt[1]. Zum einen ist in dieser Beziehung seine persönliche Machtposition im politischen Bereich, in dem Willensbildungsprozess, wie er sich außerhalb der eigenen Ministerialorganisation vollzieht, von großer Bedeutung. Hier ist als geradezu klassisches Beispiel ein Fall aus dem Jahre 1965 zu nennen. Damals konnte Minister Lücke bei seinem Wechsel vom BMWo ins Bundesministerium des Innern die Zuständigkeiten für die Raumordnung[2] nur auf Grund seiner persönlichen Stellung ins neue Amt übertragen.

Diesespolitische Gewicht eines Ministers wird von seiner Stellung und Funktion innerhalb der Partei, der er angehört[3], seinem Verhältnis zum Bundeskanzler, seinen Ministerkollegen und mithin auch seinem Einfluß im Kabinett, seinen Beziehungen zu einzelnen

---

1 So stellt etwa Klein für den Bereich der Finanzpolitik fest, daß die Stellung des Finanzministers in der Vergangenheit weniger durch gesetzliche Garantien bestimmt wurde als "durch die Persönlichkeit der Männer, die dieses Amt innehatten." (R Klein, Das Bundesministerium der Finanzen, a.a.O., S. 22)

2 Vgl. Bundeshaushaltsplan für das Rechnungsjahr 1966, S. 2440.

3 Ein Minister muß in der Bundesrepublik Deutschland zwar nicht unbedingt, wird aber in der Regel Parteimitglied und meist sogar auch Parlamentarier sein (vgl. hierzu etwa Th. Ellwein, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O., S. 255).

Verbänden, den Mitgliedern und Gruppierungen des Bundestages, den Vertretern der Länderregierungen im Bundesrat, seinem Ansehen in der Öffentlichkeit u.ä. determiniert. Einzelne dieser Tatbestände wirken unabhängig voneinander, andere wiederum bedingen sich gegenseitig bzw. sind funktionsmäßig miteinander verbunden.

Wenn zum anderen die sachliche, politische und menschliche Qualifikation eines Ministers sein politisches Gewicht beeinflußt, hat sie ebenfalls nicht unbeträchtliche Auswirkungen im Innenverhältnis, d. h. im Verhältnis zu den Mitarbeitern im eigenen Ressort. Ergibt sich auf dieser Basis eine gute Zusammenarbeit zwischen Verwaltungsspitze und behördlichem Unterbau, dürfte sich dies auf das Durchsetzungsvermögen der Organisationseinheit insgesamt und damit auch auf die Realisierung von Kompetenzansprüchen positiv auswirken. Außerdem sind in dieser Richtung die auf personelle Umstände zurückzuführende Funktionsfähigkeit des innerministeriellen Arbeitsablaufes, die Qualifikation der Mitarbeiter eines Ministers usw., aber auch die Struktur der persönlichen Beziehungen zwischen Angehörigen verschiedener Ressorts von nicht zu unterschätzender Wichtigkeit[1].

---

1 In mehreren Gesprächen in verschiedenen Ministerien kam immer wieder zum Ausdruck, daß viele Kompetenzstreitigkeiten bzw. -unklarheiten von nicht allzu großer Bedeutung auf der Ebene der Referatsleiter bereinigt werden und dieser Ausgleich in vielen Fällen weitgehend von einem oft schon über Jahre bestehenden persönlichen Bekanntschaftsverhältnis zwischen den Beteiligten bestimmt wird.

2. Die interministerielle Gewichtsverteilung

Ohne Berücksichtigung des institutionalisierten interministeriellen Koordinationsverfahrens wollen wir nun versuchen, auf der bisher erarbeiteten Basis die Verteilung des Einflußnahmepotentials zwischen den einzelnen Ministerien in Umrissen sichtbar zu machen. Dabei können allerdings nicht alle erörterten Bestimmungsgründe, wie sie für die Durchsetzung von Kompetenzansprüchen und somit die reale Zuständigkeitsverteilung relevant sind, in die Betrachtung mit einbezogen werden, da sich sowohl die politischen als auch die personellen Faktoren aus zweierlei Gründen in einer Konfrontation mit der Wirklichkeit kaum zur Gewinnung brauchbarer Aussagen eignen.

Erstens unterliegen diese Tatbestände andauernden Veränderungen, die generelle Feststellungen über das Durchsetzungsvermögen eines Ressorts nicht zulassen. So ändert sich beispielsweise dessen Einflußnahmepotential bei jedem Ministerwechsel[1]. Aber auch die einem Ministerium aus dem Bereich der politischen Willensbildung eventuell zufließende Unterstützung läßt sich kaum allgemein ermitteln, sondern wird von Fall zu Fall unterschiedlich ausfallen; denn weist die Vertretung diesbezüglicher Interessen in ihrem zeitlichen Ablauf auch noch eine gewisse Stetigkeit auf und erscheint daher als Grundlage für die Erarbeitung genereller Schlußfolgerungen noch einigermaßen brauchbar, unterliegt die für eine aktive Hilfestellung letztlich entscheidende Übereinstimmung in der Verfolgung dieser Interessen zwischen den Trägern der

---

1 Wir verweisen hier nur auf den letzten Wechsel in der Leitung des Bundesministeriums der Finanzen, von Dahlgrün zu Strauß.

politischen Willensbildung und dem jeweiligen Ressort je nach Art und Umfang des zur Diskussion stehenden Mitteleinsatzes starken Schwankungen[1].

Zum anderen ist es meist unmöglich, die entsprechenden politischen und personellen Fakten und Konstellationen überhaupt zu erfassen, geschweige denn in der notwendigen Breite hier zu erörtern. Dies gilt sowohl für die Verbindungslinien zwischen den Akteuren der politischen Willensbildung und den jeweiligen Ministerien als auch die personellen Verhältnisse innerhalb einer Ministerialbehörde oder die Wirkung dieser Faktoren im Außenbereich.

Auf Grund der geschilderten Schwierigkeiten müssen wir uns also im Rahmen der Darstellung der tatsächlichen interministeriellen Gewichtsverteilung bei der Begründung[2], insbesondere aber bei der Durchsetzung von Kompetenzansprüchen auf die sachlichen und historischen Bestimmungsgründe beschränken. Beide Faktoren genügen dem Kriterium der Erfaßbarkeit und eines relativ stetigen zeitlichen Verlaufs in einem Umfang, daß ihre Erörterung mehr als nichtssagende und inhaltsleere Ergebnisse verspricht.

---

1 Beispielsweise wird das BML bei dem Versuch, Steuererleichterungen für die Landwirtschaft durchzusetzen, starke Unterstützung von entsprechend orientierten Parlamentsvertretern oder Verbänden erhalten, dagegen zusätzlichen Widerstand dieser Träger der politischen Willensbildung zu erwarten haben, wenn es eine Kompetenz beansprucht, die in Richtung auf eine forcierte Sozialisierung landwirtschaftlichen Eigentums ausgeübt werden soll.

2 Obwohl unsere Ausführungen in dem gesamten Kapitel III primär auf die Gewichtsverteilung bei der Realisierung von Kompetenzansprüchen gerichtet sind, läßt sich hier ein Eingehen auf die Art der einzelnen Kompetenzbasen und damit die Begründung dieser Ansprüche nicht vermeiden, da diese Tatbestände wiederum den Hintergrund für die Beurteilung der Verwirklichungschancen eines solchen Anspruches abgeben.

a) Die Kompetenzposition des BMWi

Die Zielsetzungen der Vollbeschäftigung, der Preisstabilität, der Förderung des Wachstums, der internationalen Arbeitsteilung, des inländischen Wettbewerbs usw., für die das BMWi final kompetent ist, weisen teilweise sehr enge sachliche Beziehungen zu den wichtigsten Instrumenten der Wirtschaftspolitik auf[1] und begründen somit eine starke Position dieses Ressorts beim Mitteleinsatz. Abgesehen davon, daß diese umfangreichen Finalkompetenzen in sehr vielen Fällen sachlich motivierte Zuständigkeitsansprüche auslösen, wird in dem Maße, als diese Korrelationen sehr intensiv sind, auch die weitgehende Verwirklichung dieser Ansprüche in Form von mitteleinsatzbezogenen Sekundär- und sogar Primärkompetenzen ermöglicht[2].

Die Sektoralkompetenzen des BMWi erstrecken sich auf Wirtschaftsbereiche, die ca. 70 % der Beiträge zum Bruttoinlandsprodukt leisten[3]. Dieser Tatbestand eröffnet ihm ein großes Potential an für das wirtschaftspolitische Handeln relevanten Zuständigkeitsansprüchen, welche meist auch realisiert werden können, wobei die Chancen in dieser Richtung steigen, je spezifischer ausgesprochen sektorale Problemlösungen anstehen. Nennt man beispielsweise von den in den letzten Jahren besonders im Vordergrund stehenden branchenbezogenen Aufgabenstellungen der deutschen

---

1 Umfang und Art der einzelnen Sachbeziehungen kommen zusammengefaßt etwa in dem Ziel-Mittel Tableau von Kirschen u.a. zum Ausdruck (vgl. E.S. Kirschen, J. Benard u.a., Economic Policy in our Time, Vol. I, a.a.O., S. 148).

2 Beispielsweise basiert die bereits angesprochene Sekundärzuständigkeit des BMWi bei der Gestaltung des Budgetsaldos bzw. seine Primärkompetenz für die Erläuterung und praktische Handhabung der Orientierungsdaten für ein gegenseitig abgestimmtes Verhalten von Gebietskörperschaften, Unternehmerverbänden und Gewerkschaften (Konzertierte Aktion des § 3 des Stabilitätsgesetzes 1967) eindeutig auf seinen konjunkturpolitischen Finalkompetenzen.

3 Diese Zahl wurde für 1965 aus den Angaben des Statistischen Jahrbuches für die Bundesrepublik Deutschland, hrsg. vom Statistischen Bundesamt in Wiesbaden, Stuttgart und Mainz 1968, S. 498, errechnet.

Wirtschaftspolitik die Beseitigung der Schwierigkeiten der Landwirtschaft, des Steinkohlenbergbaues, der Stahl- und Textilindustrie oder des Schiffbaues, so läßt sich konstatieren, daß - außer für den Bereich der Agrarwirtschaft - das BMWi bezüglich der zur Lösung dieser Probleme angesetzten Maßnahmen in der Regel sehr bedeutsame Zuständigkeiten (meist Primärkompetenzen) verwirklichen konnte[1].

Wird also das Gewicht des BMWi zur Durchsetzung von Mitwirkungsansprüchen beim Mitteleinsatz auf Grund seiner Final- und Sektoralkompetenzen sehr positiv beeinflußt[2], trifft dies auf eventuell aus Mittel-Mittel Beziehungen resultierende Ansprüche und somit auch Mitwirkungschancen nicht zu, und zwar aus zweierlei Gründen: Soweit mittelbezogene Interdependenzen in der Richtung wirksam werden, daß sie die Kompetenzposition des BMWi verstärken könnten, fällt der Einsatz der entsprechenden Instrumente ohnehin weitgehend in seinen Zuständigkeitsbereich, so daß keine Außenwirkungen entstehen. So kommt etwa sein aus der Zuständigkeit für die Kontrolle des Außenwirtschaftsverkehrs an sich abzuleitendes Mitspracherecht bei Wechselkursänderungen nicht zusätzlich zum Tragen, weil letztere Aktionsmöglichkeit schon auf Grund anderer Regelungen zu seinem Geschäftsbereich gehört.

Existieren zum anderen Mittel-Mittel Korrelationen, deren Wirkung nicht auf den eigenen Arbeitsbereich beschränkt bleibt, unterstützen diese meist nicht die Stellung des BMWi, sondern schwächen sogar oftmals dessen Position. Beispielsweise kann das BMF aus seiner Verantwortung für die Gesamtgestaltung des Budgets unter bestimmten Voraussetzungen bei zollpoli-

---

1 Vgl. hierzu etwa den Tätigkeitsbericht der Bundesregierung: Deutsche Politik 1966, a.a.O., S. 95 f. u. S. 98 f.

2 Wie aus dem bereits zitierten Randel-Brief vom 14. 7. 1965 hervorgeht, scheint man im BMWi die Auffassung zu vertreten, daß besonders dessen Sektoralkompetenzen sein Einflußnahmepotential (primär auch aus politischen Gründen) stärken.

tischen Maßnahmen des BMWi auch schon im Entscheidungsstadium mitsprechen, letzteres aus diesem Mitteleinsatz aber keinen Anspruch auf ein Mitwirkungsrecht bei der Haushaltsgestaltung herleiten[1]. Noch deutlicher werden diese Zusammenhänge, wenn man sich vergegenwärtigt, daß zwar das BMF aus seiner Zuständigkeit für den Haushaltsausgleich bzw. die Gestaltung des Budgetsaldos die Ausgabengebarung des BMWi beeinflußt, das Wirtschaftsressort aber aus seiner sektoralen Teilkompetenz für den Mitteleinsatz Staatsausgaben nicht über die Höhe möglicher Budgetsalden mitentscheiden kann. Wenn dies in der Wirklichkeit trotzdem der Fall ist, basiert dies auf anderen Ursachen, nämlich auf seinen Finalkompetenzen.

Inwieweit das BMWi bei der Verwirklichung von Zuständigkeitsansprüchen in der Lage ist, die historische Entwicklung zu seinen Gunsten zu nutzen, soll anhand eines kurzen geschichtlichen Abrisses geklärt werden. Ab der Reichsgründung 1871 ressortierte die Wirtschaftsverwaltung zunächst im Reichskanzleramt, später aber insbesondere im Reichsamt des Innern[2]. Obwohl dieser Aufgabenbereich sich in der Folge immer stärker ausdehnte und Überlegungen in Richtung auf eine eigenständige oberste Wirtschaftsverwaltung angestellt wurden[3], kam es erst 1917 - also während des ersten Weltkrieges - zur Gründung eines selbständigen

---

1 Wenn in der Realität trotzdem ein entsprechendes Mitwirkungsrecht des BMWi besteht, so hat dies andere Hintergründe.

2 Zur Entwicklung der Reichswirtschaftsverwaltung nach 1871 vgl. F. Facius, Wirtschaft und Staat, a.a.O., S. 62 ff.

3 Vgl. ebenda, S. 64 f.

Reichswirtschaftsamtes[1]. Dieses gliederte sich in eine wirtschaftspolitische Hauptabteilung (vornehmlich Handelspolitik, Außenwirtschaftspolitik, wirtschaftliche Fragen der Landwirtschaft, Verkehrspolitik, Bank- und Börsenwesen) sowie ein sozialpolitisches Departement (Gewerbewesen, Arbeiterschutz, Arbeitsmarktfragen, Sozialversicherung u.ä.)[2].

Eine Trennung dieser Aufgabengebiete erfolgte 1918 mit der Verselbständigung der sozialpolitischen Abteilung zu einem Reichsarbeitsamt[3]. Eine ungefähre Weiterführung der Aufgaben der wirtschaftspolitischen Sektion weist der vom August 1919 stammende Geschäftsverteilungsplan des Reichswirtschaftsministeriums, wie das frühere Reichswirtschaftsamt nun hieß, aus, läßt aber auch erstmalig eine detaillierte Bezugnahme auf einzelne Wirtschaftssektoren erkennen[4]. Dabei dürfte letzterer Tatbestand vorwiegend auf die vorübergehend notwendigen Bewirtschaftungsmaßnahmen zurückzuführen sein[5].

Eine sich vom Herbst 1919 bis Frühjahr 1920 anschließende, vorübergehende Verschmelzung zwischen Reichswirtschafts- und Reichsernährungsministerium endete damit, daß die land-, forst- und fischereiwirtschaftlichen Kompetenzen dem Wirtschaftsressort gänzlich verlorengingen[6].

---

1 Vgl. 50 Jahre Deutsches Wirtschaftsministerium, hrsg. vom Bundesministerium für Wirtschaft, Bonn 1967, S. 53. Ein kurzer, zusammengefaßter Überblick über die Entwicklung des Wirtschaftsministeriums findet sich ebenda, S. 53 ff.

2 Ein Organisationsplan des Reichswirtschaftsamtes für die Zeit vom 1.9.1917 bis zum 3.10.1918 ist abgedruckt bei F. Facius, Wirtschaft und Staat, a.a.O., Anhang 7, S. 240 ff.

3 Vgl. ebenda, S. 92.

4 Dies ergibt sich aus dem Organisationsplan vom 15.8.1919 (vgl. ebenda, Anhang 8, S. 343 ff.).

5 Diese Auffassung kommt auch bei Facius zum Ausdruck (vgl. ebenda, S. 118).

6 Vgl. F. Facius, Wirtschaft und Staat, a.a.O., S. 107

Wurden bis zu dieser Zeit wohl die organisatorischen Grundlagen der Reichswirtschaftsverwaltung gelegt, so interessiert doch besonders der Geschäftsbereich des Reichswirtschaftsministeriums zwischen der Währungsreform von 1923 und der Krise von 1929, da dieser Zeitabschnitt von der wirtschaftspolitischen Aufgabenstellung her noch am ehesten mit der Situation in der Bundesrepublik vergleichbar erscheint. Die im Mai 1924 durchgeführte Neuorganisation des Wirtschaftsministeriums[1] brachte eine Aufgliederung in zwei Abteilungen. "Die I. Abteilung war für allgemeine Wirtschaftsfragen, Kredit- und Geldwesen, Preispolitik sowie Wirtschaftsfragen des Friedensvertrages zuständig, die II. für Außenhandel, Zollpolitik, Industrie und Seeschiffahrt mit sorgfältig spezialisierten Länderreferaten"[2]. Als dann die Aufgaben der ersten Abteilung zu umfangreich wurden, erfolgte im Februar 1929 eine Ausgliederung der Sachgebiete Mittelstand, Handwerk, Einzelhandel und Gewerbe zu einer Abteilung III[3].

Nach 1929 degenerierte die "Wirtschaftspolitik des Reiches.. immer mehr zur reinen Stützungspolitik mit finanziellen Mitteln"[4], so daß, in Verbindung mit der Ausgliederung von Sonderaufgaben und ihre Zuweisung an sogenannte Reichskommissariate[5], der Einfluß des Reichswirtschaftsministeriums bis zum Ende der Weimarer Republik immer mehr zurückging[6].

---

1 Der Organisationsplan des Reichswirtschaftsministeriums vom 1. Mai 1924 findet sich in F. Facius. Wirtschaft und Staat, a.a.O., Anhang 9, S. 247.
2 Ebenda, S. 120. An dieser Stelle ist zu vermerken, daß die Befassung mit allgemeinen Wirtschaftsfragen u.a. auch die Kartellpolitik mit einschloß.
3 Vgl. ebenda, S. 121 und Anhang 10, auf S. 248 f.
4 Ebenda, S. 122.
5 Es wurden Reichskommissare für das Bankgewerbe, für Preisüberwachung, für das Handwerk und Kleingewerbe u.ä. gebildet, welche nur teilweise weiterhin dem Reichswirtschaftsministerium unterstanden (vgl. ebenda, Fußnote 276, S. 123).
6 Hierzu bemerkt etwa Facius:"Das Reichswirtschaftsministerium schien fast auf dem Wege zu sein, zum Hilfsorgan des Reichsfinanzministeriums zu werden." (F. Facius, Wirtschaft und Staat, a.a.O., S. 123)

Mit der Verschmelzung von Reichswirtschaftsministerium und preußischem Wirtschaftsministerium im Jahre 1934[1] begann der organisatorische Wiederaufbau, durch welchen "das Ministerium jetzt tatsächlich an das Wirtschaftsleben in allen Zweigen herangeführt und mit ihm durch die Selbstverwaltungsorgane der Wirtschaft fest verbunden"[2] wurde. Diese Wiedererstarkung ging mit einer verstärkten Neigung zu sektoraler Orientierung der Wirtschaftsverwaltung einher[3] bzw. erhielt dadurch vielleicht auch zusätzlichen Auftrieb.

Aber schon kurz vor dem zweiten Weltkrieg und besonders in dessen Verlauf erfolgte wieder eine starke Reduktion in der Aufgabenwahrnehmung des Reichswirtschaftsministeriums[4], denn schließlich war ihm durch die Bestellung zahlreicher, mit der Betreuung der verschiedensten Handlungsbereiche betrauter Generalbevollmächtigter, Generalinspekteure und Reichskommissare bis hin zur Verselbständigung aller Produktionsaufgaben im Reichsministerium für Bewaffnung und Munition[5] "nur noch die Rolle geblieben, die wenigen Güter des zivilen Bedarfs zu verteilen"[6].

Ohne die verschiedensten Formen der Wirtschaftsverwaltung in den drei westlichen Besatzungszonen nach dem Zusammenbruch hier einer eingehenden Analyse zu

---

1 Vgl. F. Facius, Wirtschaft und Staat, a.a.O., S. 137 f.
2 Ebenda, S. 138.
3 Schon der Organisationsplan des Reichswirtschaftsministeriums vom September 1936 zeigt eine teilweise Orientierung des Arbeitsprogrammes an Wirtschaftssektoren (vgl. Ebenda, Anhang 13, S. 255 ff.). Diese Entwicklung wird dann verstärkt dokumentiert durch die Geschäftsverteilung vom Juli 1939 (vgl. Ebenda, Anhang 14, S. 260 ff.), welche in Hauptabteilung II spezielle Referate für den Bergbau, die Eisen- und Metallwirtschaft, die Energie-, Mineralölwirtschaft usw. ausweist.
4 Näheres hierzu findet sich Ebenda, S. 164 ff., insbesondere aber S. 172 oder bei E. Randel, Das Bundesministerium für Wirtschaft, a.a.O., S. 21.
5 Vgl. Ebenda, S. 21.
6 Ebenda, S. 21.

unterziehen[1], läßt sich eine direkte organisatorische Verbindungslinie vom Reichswirtschaftsministerium über das Zentralamt für Wirtschaft[2], die Verwaltung für Wirtschaft[3] bis hin zum BMWi verfolgen[4]. Im Verlaufe dieses Prozesses hat sich also eine über die von 1923 bis 1929 erkennbare Schwerpunktbildung bei der allgemeinen Wirtschaftspolitik (Preis-, Kartell-, Geld- und Kredit-, Außenwirtschaftspolitik) hinausgehende sektorale Ausrichtung des Aufgabengebietes durchgesetzt.

Dies bedeutet, daß das BMWi zunächst bei der direkten Geltendmachung von Mitteleinsatzkompetenzen (Instrumente der Preis-, Kartellpolitik usw.) auf eine lange Zuständigkeitstradition in weiten Bereichen verweisen kann. In abgeschwächter Form trifft dies auch auf seine Sektoralkompetenzen zu. Dagegen sind keine Anzeichen in Richtung auf eine historische Untermauerung seiner Finalkompetenzen erkennbar.

Zusammenfassend erscheint der Schluß berechtigt, daß historische Bestimmungsgründe die sachlich ohnehin starke Position des BMWi bei der Durchsetzung von Zuständigkeitsansprüchen in vielen Fällen direkt, unabhängig von der Zuständigkeitsgrundlage[5], unterstützen und darüber hinaus die Verwirklichung von sektoral begründeten Kompetenzansprüchen erleichtern.

---

1 Vgl. hierzu W. Vogel, Westdeutschland 1945-1950, Der Aufbau der Verfassungs- und Verwaltungseinrichtungen über den Ländern der westlichen Besatzungszonen, in: Schriften des Bundesarchivs 2, Bd. II, Boppard 1964, S. 5 ff.

2 "Das Amt [nämlich das Zentralamt für Wirtschaft] ähnelt seiner Struktur nach dem ehemaligen Reichswirtschaftsministerium" (ebenda, S. 9). Vgl. auch den Organisationsplan dieses Amtes (ebenda, auf S. 105 ff.) mit der Organisation des Reichswirtschaftsministeriums.

3 Vgl. den Organisationsplan der Verwaltung für Wirtschaft vom Juli 1949 (ebenda, S. 135 ff.).

4 Diese Kompetenzkontinuität kommt u.a. darin zum Ausdruck, daß die Befugnisse der Verwaltung für Wirtschaft im September 1949 direkt auf das neugegründete BMWi übergingen (vgl. ebenda, Fußnote 77, S. 155 sowie auf S. 36 f.).

5 Damit sind die Fälle gemeint, in denen das BMWi weder Sektoral- noch Finalkompetenzen als Anspruchsgrundlage anführen muß, sondern unmittelbar auf historische Vorbilder verweisen kann (Instrumente der Preis-, Kartell-, Geld- und Kredit- und Außenwirtschaftspolitik).

b) Die Kompetenzposition des BMF

Das BMF hat definitiv weder Sektoral- noch Finalkompetenzen. Bedarf diese Aussage für den die Sektoralkompetenzen betreffenden Teil wohl keiner näheren Erläuterung, erscheinen an dieser Stelle einige begründende Bemerkungen zur "Nichtbewilligung" von Finalzuständigkeiten angebracht.

Das den Geschäftsbereich des BMF maßgeblich determinierende Prinzip des Haushaltsausgleichs (Art. 110 GG) wird hier nicht als Ziel (daher auch nicht als Finalkompetenz), sondern in Anlehnung an Lerner's "functional finance" als Instrument der Wirtschaftspolitik interpretiert; denn strebt man einen ausgeglichenen Haushalt an, will man nichts anderes als einen Budgetsaldo vermeiden. Dieser Fall aber, daß also bewußt kein Saldo entstehen soll, läßt sich dem Instrumenteneinsatz "Budgetsalden"[1] zuordnen, welcher als solcher wohl allgemein anerkannt ist.

Ebenso ist u. E. die die Arbeit des BMF bestimmende Fixierung des öffentlichen Bedarfs durch die Finanzpolitik nicht als originäres und eigenständiges Ziel, sondern als Folge der gewollten oder tatsächlichen Realisierung von wirtschaftspolitischen Zielsetzungen bzw. von darüber hinausreichenden allgemeinen staatspolitischen Bestrebungen anzusehen.

Diese Bemerkungen weisen bereits auf die eigentliche Kompetenzbasis des BMF hin, welche sich in der unmittelbaren Abgrenzung seines Geschäftsbereiches anhand des wirtschaftspolitischen bzw. genauer des finanzpolitischen Instrumentariums manifestiert. Mithin ist das Ministerium in diesem Rahmen nicht auf die sachliche Ableitung von Mitteleinsatzkompetenzen an-

---

1 Unter diesem Stichwort haben wir auf S. 50 ff. dieser Arbeit die Zuständigkeiten zur Herbeiführung von Budgetüberschüssen bzw. Budgetdefiziten erörtert. Um Mißverständnisse zu vermeiden, sei hier erwähnt, daß bei bewußter Herbeiführung eines Haushaltsausgleichs (Saldo = 0) dieselben Zuständigkeitsverhältnisse existieren, dieser Fall aber seiner angenommenen Evidenz wegen nicht gesondert diskutiert wurde.

gewiesen; vielmehr kann es direkt auf entsprechende Zuständigkeitsgrundlagen verweisen.

Soweit jedoch einzelne dieser Mitteleinsätze nicht ausdrücklich auf diese Art kompetenzmäßig festgelegt und aus Formulierungen wie "Aufgabenwahrnehmung auf dem Gebiete des Bundeshaushalts oder des Schuldenwesens"[1] abzuleiten sind - solche ungeklärten Kompetenzbereiche sind ja hier Gegenstand der Untersuchung, nicht aber die Fälle, in denen die Verteilung der Mitteleinsatzzuständigkeiten eindeutig geklärt ist -, kann das BMF zumindest auf "mitteleinsatznahe" Regelungen hinweisen, wodurch u.E. die reale Durchsetzung entsprechender Kompetenzansprüche erleichtert wird.

Ist dieser Tatbestand für die Gesamtbeurteilung der Position des BMF bei der Verwirklichung von Zuständigkeitsansprüchen vielleicht noch relativ unbedeutend, so gilt dies sicherlich nicht für die Auswirkungen aus Mittel-Mittel Beziehungen; denn insbesondere seine Kompetenzen für die Aufstellung des Haushaltsentwurfs (Ausgabengestaltung in der Planphase), die Gestaltung des Budgetsaldos und die Beschaffung der Staatseinnahmen engen das Betätigungsfeld anderer Ministerien oftmals sehr stark ein bzw. begründen auf der Basis interdependenter Instrumenteneinsätze umfangreiche Handlungsansprüche des BMF und garantieren weitgehend deren Durchsetzung. Dabei wird eine solche Realisierung von Zuständigkeitsansprüchen umso eher möglich sein, je stärker durch die Mitteleinsätze anderer Ministerien fiskalische oder haushaltspolitische Wirkungen anfallen.

Beispielsweise ist bei Änderungen im Umfang des staatlichen Eigentums an Wirtschaftsbetrieben oder

---

1 Eine wohl den Mitteleinsatz ansprechende, aber entsprechend allgemeine Abgrenzungen vornehmende Aufgabenbeschreibung findet sich etwa bei F. Klein, Das Bundesministerium der Finanzen, a.a.O., S. 43 f.

bei landwirtschaftlichen Bodenreformen zunächst keine unmittelbare instrumentell-funktionelle Kompetenz des BMF gegeben. Da solche Maßnahmen aber in der Regel die Haushaltsgestaltung nicht unwesentlich tangieren, wird das Finanzressort auch bei diesen Instrumenteneinsätzen ein Mitspracherecht durchsetzen können. Mit dem Eintreten letzteren Tatbestandes kann wiederum umso eher gerechnet werden, je intensiver und je bedeutender die entsprechenden Zusammenhänge sind.

Ohne die hier möglichen Verbindungslinien im einzelnen aufzeichnen zu können, glauben wir uns zu der zusammenfassenden Aussage berechtigt, daß das Gewicht des BMF, wie es bei der Durchsetzung von Kompetenzansprüchen in arbeitsteilig ungeklärten Bereichen zum Tragen kommt, auf der Basis von Mittel-Mittel Beziehungen, also sachlicher Bestimmungsgründe, als sehr groß einzuschätzen ist. Welche Rolle historische Faktoren in dieser Hinsicht spielen, soll durch die folgenden Untersuchungen geklärt werden.

Nach 1871 wurden die Reichsfinanzen zunächst im Reichskanzleramt verwaltet, dem "etwa die Funktion eines kombinierten Handels- und Finanzministeriums in der Reichsverwaltung"[1] zukam. Das Anschwellen der mit der Ausdehnung der Reichsgesetzgebung auf dem Gebiet des Finanzwesens verbundenen Aufgaben führte aber schon 1879 zur Verselbständigung der Finanzverwaltung im "Reichsschatzamt"[2]. Dieses war für das Haushaltswesen, die Verwaltung der dem Reich zustehenden Abgaben (Zölle und Verbrauchssteuern) und die Reichsvermögens- und Schuldenangelegenheiten zuständig, ohne allerdings einen organisatorischen Verwaltungsunterbau zu besitzen[3].

---

1 H. Goldschmidt, Das Reich und Preußen im Kampf um die Führung, Von Bismarck bis 1918, Berlin 1931, S. 158.
2 Vgl. H. Leidel Die Begründung der Reichsfinanzverwaltung, a.a.O., S. 37.
3 Vgl. ebenda, S. 38.

Nach dem ersten Weltkrieg, im Februar 1919, vollzog sich innerhalb der Finanzverwaltung eine Umstrukturierung der Arbeitsgebiete in dem Sinne, daß ein Reichsfinanzministerium ins Leben gerufen wurde, welches die Aufgaben des früheren Reichsschatzamtes übernahm[1], gleichzeitig aber die Verwaltung des reichseigenen Besitzstandes an ein neugegründetes Reichsschatzministerium abgab[2]; letzteres hatte die "finanziellen und wirtschaftlichen Interessen des Reiches wahrzunehmen"[3], d. h. in concreto die Besitz-, Vermögens- und Schuldenverwaltung, einschließlich der Kriegsfolgegesetzgebung, zu verantworten[4]. Diese Funktionstrennung war allerdings nur von kurzer Dauer, da im April 1923 die Hauptaufgaben des Schatzministeriums auf das Reichsfinanzministerium übergingen, dessen umfassende Zuständigkeit für die Reichsfinanzverwaltung damit ihre endgültige Anerkennung fand[5].

Wenn sich der Aufgabenbereich des Finanzministeriums durch die insbesondere von Erzberger[6] vorangetriebene Neuordnung des Finanzwesens, welche ihren Schwerpunkt bei der Verschiebung der Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz zwischen den Ländern und dem Reich hatte, auch wesentlich änderte, betraf dies vorwiegend den Umfang seines Geschäftsbereichs in

---

1 Den Tätigkeitsbereich dieses Reichsfinanzministeriums beschreibt eingehender etwa O. Schwarz, Unsere Finanz- und Steuerverwaltung, Berlin 1922, S. 5 ff.
2 Vgl. H. Leidel, Die Begründung der Reichsfinanzverwaltung, a.a.O., S. 37 f.
3 Ebenda, S. 73.
4 Vgl. F. Klein, Das Bundesministerium der Finanzen, a.a.O., S. 25.
5 Vgl. ebenda, S. 25 und F. Facius, Wirtschaft und Staat, a.a.O., S. 107.
6 Vgl. hierzu H. Leidel, Die Begründung der Reichsfinanzverwaltung, a.a.O., S. 100 ff.

vertikaler Richtung, zeitigte aber kaum Wirkungen auf die horizontale Arbeitsteilung zwischen den einzelnen Reichsministerien[1]. Dem Finanzminister oblag weiterhin - wie beim alten Reichsschatzamt - in erster Linie die Wahrnehmung der Zuständigkeiten des Reiches bei Zöllen und Steuern[2] sowie die Verwaltung des Etats[3]. Eine detaillierte Abgrenzung seiner Kompetenzen in letzterer Funktion erfolgte insbesondere durch die Bestimmungen der Reichshaushaltsordnung vom 31.12.1922[4]. Wenn auch - sieht man von dem

---

1 Wenn gesagt wird: "Die Stellung des Reichsfinanzministers hatte sich gegenüber der des Reichsschatzsekretärs grundlegend gewandelt und hatte an Einfluß und Bedeutung unendlich gewonnen" (Der Finanzminister, hrsg. vom Institut für "Finanzen und Steuern", Heft 32, Bonn o.J., S. 21), so läßt sich dies u.E. nur auf seinen Machtzuwachs in vertikaler Richtung beziehen, d.h. besonders auf seine neue Stellung bei der Steuergesetzgebung und -verwaltung.

2 Ergab sich durch die Neurdnung des Finanzwesens eine Verschiebung der Zuständigkeiten zwischen Reich und Ländern zugunsten des Gesamtstaates (bezüglich der Steuergesetzgebung und -verwaltung, der Ertragshoheit u.ä.) und erhielt damit das Reichsfinanzministerium wohl einen Zuwachs an Aufgaben, existierte dennoch dessen prinzipielle Zuständigkeit für die Gestaltung der dem Reich aus Steuern und Zöllen zufließenden Einnahmen - soweit das Reich überhaupt dafür zuständig war - schon vor dem ersten Weltkrieg (vgl. hierzu etwa H. Leidel, Die Begründung der Reichsfinanzverwaltung, a.a.O., S. 34 ff.).

3 Dies wird aus der Gliederung eines vereinfachten Organisationsplanes des Reichsfinanzministeriums deutlich (vgl. bei F. Klein, Das Bundesministerium der Finanzen, a.a.O., S. 26). Dabei ist besonders auf Abt. I (Reichshaushalt und Finanzwesen der Gebietskörperschaften), aber auch auf Abt. II (Zölle und Verbrauchssteuern) und Abt. III (Besitz- und Verkehrssteuern) hinzuweisen.

4 Ohne auf diese näher eingehen zu müssen, genügt es im Sinne unserer Beweisführung, wenn wir später auf die bis heute andauernde Gültigkeit dieser Regelungen der RHO verweisen können.

Sonderverhältnis zum Reichsschatzministerium ab - diese interministerielle Geschäftsverteilung bis in die späten zwanziger Jahre weitgehend konstant blieb bzw. die Stellung des Finanzministeriums rein vom Arbeitsgebiet her kaum auf Kosten anderer Ressorts ausgedehnt wurde, kann doch nicht unerwähnt bleiben, daß diese Haushaltsordnung, aber auch schon die Weimarer Verfassung selbst, dem Reichsfinanzminister teilweise eine Sonderstellung eingeräumt haben[1], welche u.a. vorwiegend im Rahmen des interministeriellen Koordinationsverfahrens zur Geltung kommt[2].

Die in diesen Umrissen aufgebaute "und später weitergebildete Spitze des Reichsfinanzministeriums ging in den Wirren des Zusammenbruchs von 1945 unter"[3]. Wurden die Zuständigkeiten des Finanzressorts zwischenzeitlich auch manchmal leicht abgeändert[4] und von 1933 bis 1945 insbesondere in vertikaler Richtung[5]

---

1 Während die entsprechenden Bestimmungen der RHO im Rahmen der Behandlung des interministeriellen Koordinationsverfahrens noch eingehend behandelt werden müssen, genügt es darüber hinaus darauf hinzuweisen, daß die verfassungsmäßige Sonderstellung des Finanzministers (vgl. hierzu Art. 86 der Weimarer Verfassung von 1919) bis zu Beginn der Weimarer Republik weder im Reich noch in den deutschen Ländern verwirklicht war (vgl. Der Finanzminister, a.a.O., S. 9).

2 Unter diesem Stichwort wird dann auch die noch bis heute gültige Sonderstellung des Finanzministers ausführlich dargestellt.

3 F. Klein, Das Bundesministerium der Finanzen, a.a.O., S. 27.

4 Beispielsweise wurden im Zuge der nach der Weltwirtschaftskrise einsetzenden Sondermaßnahmen dem Reichsfinanzministerium organisatorisch, haushaltsrechtlich und personell sog. Devisenstellen unterstellt, deren Aufgaben aber 1934 das Wirtschaftsressort mit der Schaffung einer Reichsstelle für Devisenbewirtschaftung faktisch übernahm (vgl. F. Facius, Wirtschaft und Staat, a.a.O., Fußnote 276, S. 123).

5 Vgl. zu diesem Begriff die Ausführungen auf S. 3 dieser Arbeit.

teilweise stark beschnitten[1], blieb doch der Kern seiner Aufgabenwahrnehmung, nämlich seine Funktion als Steuer- und Etatministerium, auf horizontaler Ebene davon unberührt.

Wenn auch nach dem zweiten Weltkrieg in den westlichen Besatzungszonen vorübergehend keine einheitliche Finanzverwaltung vorhanden war - in der britischen Besatzungszone existierten beispielsweise eine Steuerleitstelle, ein Zentralhaushaltsamt und eine Schuldenverwaltung[2] -, konstituierte sich schon im August 1947 im Vereinigten Wirtschaftsgebiet eine neue Zentralbehörde, nämlich das sogenannte Amt der Verwaltung für Finanzen[3]. Dieses erhielt nach anfänglichen Kompetenzbeschränkungen wiederum die Haushalts- und Steuerpolitik sowie zusätzlich die Lastenausgleichsgesetzgebung zugewiesen[4]. Im September 1949 wurde diesesVerwaltungsamt für Finanzen in das neugegründete Bundesministerium der Finanzen überführt[5].

Dieser fragmentarische Überblick über die Entwick-

---

1 Die Entwicklung der Position des Reichsfinanzministers vom echten Träger der Finanzpolitik bis zu einem - horizontal, d. h. durch andere Ministerien zuständigkeitsmäßig zwar nicht eingeengten - in vertikaler Richtung amputierten Finanzfunktionär, welchem durch den Führer, den Beauftragten für den Vierteljahresplan, den Generalbevollmächtigten für Wirtschaft u.ä. sowie durch Änderungen in Aufstellung und Vollzug des Haushaltsplans die materielle Entscheidungsbasis weitgehend entzogen wurde, schildert etwa K. Heinig, Das Budget, Bd. I, 1. Lieferung, Tübingen 1948, S. 125 und Bd. II, 5. Lieferung, Tübingen 1950, S. 205 f.

2 Vgl. F. Klein, Das Bundesministerium der Finanzen, a.a.O., S. 27.

3 Vgl. W. Vogel, Westdeutschland 1945 - 1950, Bd. I, a.a.O., S. 32 und v. Schmiedenberg, Geschichte und Entwicklung der Haushaltspolitik des Vereinigten Wirtschaftsgebiets und der Bundesrepublik Deutschland von 1945 bis 1954, in: Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 4, Bonn 1962, S. 16 f.

4 Vgl. F. Klein, Das Bundesministerium der Finanzen, a.a.O., S. 29.

5 Vgl. hierzu F. Klein, Das Bundesministerium der Finanzen, a.a.O., S. 40 f.

lung der Finanzverwaltung seit der Reichsgründung von 1871 läßt nichtsdestoweniger erkennen, daß der Kern der Zuständigkeiten des Finanzressorts, nämlich die Verantwortlichkeit für das Haushaltswesen, die Steuerpolitik und Zollverwaltung, während dieser Zeit im wesentlichen gleich geblieben ist. Diese Kompetenzkontinuität kommt wohl in bezug auf die Budgetpolitik am deutlichsten in der weiteren Gültigkeit der Reichshaushaltsordnung von 1922, welche die entsprechenden Zuständigkeiten des Finanzministers maßgeblich kodifiziert, zum Ausdruck[1]; ebenso basieren etwa die verfassungsrechtlichen Vorschriften über die Rechnungslegung oder die Genehmigung von Haushaltsüberschreitungen und außerplanmäßigen Ausgaben auf historischem Vorbild[2].

Hinzu kommt als sehr bedeutsames, wenn nicht sogar entscheidendes Faktum, daß der Geschäftsbereich des Finanzressorts im wesentlichen in einer Zeit aufgebaut und konsolidiert wurde, in der fiskalische Motive oftmals wirtschaftspolitische Überlegungen sehr stark überlagerten bzw. in den Hintergrund drängten; von daher aber ist zu vermuten, daß der finanzpolitische Arbeitsbereich inhaltlich eine sehr intensive und umfangreiche Ausdeutung erfuhr, eine Ausdeutung, welche noch heute die Kompetenzposition des BMF positiv beeinfluß. Insgesamt gesehen läßt sich also auf Grund historischer Faktoren u.E. zweifelsfrei ei-

---

1 Die weitere Gültigkeit der RHO von 1922 auf der Basis des Art. 123 GG bestätigt u. a. F. Klein, Das Bundesministerium der Finanzen, a.a.O., S. 35.

2 Dies ergibt sich aus einem Vergleich der Bestimmungen des Art. 114 GG (Rechnungslegung) mit dem Art. 86 der Weimarer Verfassung oder Art. 112 GG mit § 33 RHO. Dasselbe kommt auch in folgendem Zitat zum Ausdruck: "Die Budgetinitiative ist zwar im Grundgesetz nicht ausdrücklich geregelt, aber aus der Entwicklung des Haushaltsrechts überkommen und in der Rechtslehre anerkannt." (F. Klein, Das Bundesministerium der Finanzen, a.a.O., S. 33) Gemeint ist damit das Initiativrecht des Bundesfinanzministeriums.

ne Stärkung seiner Position bei der Durchsetzung von Zuständigkeitsansprüchen feststellen.

c) Die Kompetenzposition des BML und des BMA

Das BML leitet seine Mitteleinsatzkompetenzen vorwiegend von Sektoral-, teilweise auch von Finalkompetenzen ab, besitzt aber in dieser Beziehung kaum direkte, unmittelbar auf den Instrumenteneinsatz bezugnehmende Anspruchsgrundlagen. Seine sektoralen Zuständigkeiten erstrecken sich auf Bereiche der Volkswirtschaft, welche produktionsmäßig nur etwas weniger als zehn Prozent zur Entstehung des Bruttosozialproduktes beitragen[1]. Für die wirtschaftliche Situation insgesamt ist also die Lage dieser Sektoren rein funktionell gesehen sicherlich nicht so bedeutend, daß davon eine starke Stellung des BML bei der Verwirklichung von Zuständigkeitsansprüchen zu erwarten wäre. Im übrigen hängt auch hier die Möglichkeit zur Durchsetzung eines Mitspracherechtes von der Intensität der direkten oder indirekten sektoralen - hier agrarwirtschaftlichen - Wirkungen ab, wie sie von der jeweiligen Maßnahme ausgehen.

Seine Finalkompetenzen für die Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln und die Wahrnehmung von Schutzfunktionen im Bereich der Agrarwirtschaft sind - ohne ideologische Verbrämung - aus sachlichen Zusammenhängen heraus, wie sie sich innerhalb eines wirtschaftspolitischen Ziel-Mittel Systems erkennen lassen, u.E. ebenso kaum geeignet, umfangreichen Zuständigkeiten beim Mitteleinsatz zum Durchbruch zu verhelfen, setzt man normale wirtschaftliche Zeiten und eine verbreitete, gut funktionierende internationale Arbeitsteilung voraus[2].

---

1 Diese Zahl ergibt sich für 1965 zu geltenden Preisen aus den Angaben des Statistischen Jahrbuches von 1968, a.a.O., S. 498. In die Rechnung miteinbezogen sind dabei die Sektoren Land- und Forstwirtschaft, Fischerei, Nahrungs- und Genußmittelgewerbe.

2 Unter diesen Bedingungen dürfte beiden Zielen keine allzu große Bedeutung zugemessen werden; daher ist auch nicht zu erwarten, daß sie als Grundlage zur Durchsetzung von Kompetenzansprüchen sehr durchschlagskräftig sind, sieht man von der Wirkung sonstiger Faktoren ab.

Letztlich kann das BML keine nennenswerten Zuständigkeiten aus Mittel-Mittel Beziehungen verwirklichen, da seine Position bezüglich des Instrumentenansatzes sich jeweils auf sektoral oder final abgegrenzte Ausschnitte bezieht, aber kaum Kompetenzansprüche beinhaltet, welche von der Stoßrichtung der jeweiligen Maßnahmen bzw. den dahinter stehenden Motiven unabhängig wären[1]. Zusammenfassend kann die Stellung des BML, wie sie sich auf der Basis sachlicher Bestimmungsfaktoren im Rahmen der realen Zuständigkeitsverteilung ergibt, daher nur als verhältnismäßig ungesichert und schwach diagnostiziert werden. Wie ein entsprechendes Urteil unter Berücksichtigung historischer Faktoren auszusehen hat, ist im folgenden zu untersuchen.

Bis zum ersten Weltkrieg gab es auf Reichsebene keine selbständige Verwaltung für ernährungs- und agrarwirtschaftliche Probleme. Die diesbezüglichen Aufgaben nahmen das Reichsamt des Innern, vornehmlich aber die diesbezüglichen Länderverwaltungen wahr, bis schließlich 1916 aus der immer kritischer werdenden Ernährungslage heraus ein sogenanntes Kriegsernährungsamt errichtet wurde[2].

Aber auch nach dem Kriege hielt man an einer eigenständigen Verwaltung für dieses Gebiet fest. Nach Umbenennung des Kriegsernährungsamtes in Reichsernährungsamt (1918) und dessen vorübergehender Zusammenlegung mit dem Reichswirtschaftsministerium (1919 - 1920), erfolgte im März 1920 die Gründung des Reichsministeriums für Ernährung und Landwirtschaft, zu dessen Aufgabenbereich in der Folgezeit die Angelegenheiten der Ernährungs-, Land- und Forstwirtschaft sowie der Fischerei gehörten[3]. Dabei stand

---

1 Hierzu ein Beispiel: Das BMF ist in jedem Falle für Steuererhebungen zuständig, das BML nur insoweit, als dadurch seine Sektoral- oder Finalzuständigkeiten tangiert werden. Erwachsen auf dieser Basis Kompetenzansprüche aus Mittel-Mittel Beziehungen, fallen diese dem BMF, nicht aber dem BML zu.

2 Über die Entwicklung dieser Verwaltung bis Ende des ersten Weltkrieges vgl. F. Nobis, Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, a.a.O. S. 10 ff.

3 Vgl. ebenda, S. 12 ff.

der "Bezeichnung des Ministeriums entsprechend .. die Ernährung im Vordergrund"[1]. Eine Erweiterung dieses Geschäftsbereiches griff noch 1932 mit der Eingliederung des Aufgabenbereichs "ländliche Siedlung" Platz[2].

Obwohl von 1933 - 1945 dieses Reichsministerium teilweise erheblichen Kompetenzveränderungen unterworfen war[3] - so erfolgte u.a. eine Ausgliederung der forstwirtschaftlichen Zuständigkeiten -, berührten diese doch nicht den eigentlichen Kern seines Geschäftsbereichs, nämlich die Verantwortlichkeit für ernährungs- und agrarwirtschaftliche Belange[4]. Nach 1945 knüpfte man - über die Verwaltungen der einzelnen Besatzungszonen[5] - im Januar 1947 mit der Errichtung eines Verwaltungsamtes für Ernährung und Landwirtschaft der Bizone sowie dessen Erweiterung zur Verwaltung für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten des Vereinigten Wirtschaftsgebietes im August 1947 wieder an historische Vorbilder an[6]. Mit Ende der Tätigkeit letzterer Verwaltungsbehörde übernahm das BML im September 1949 deren Aufgabenbereich[7].

Wenn auch der Geschäftsbereich des Reichsministeriums für Ernährung und Landwirtschaft seit 1920 mannigfachen, insbesondere auch in vertikaler Richtung wirkenden Veränderungen unterworfen war, läßt

---

1 F. Nobis, Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, a.a.O., S. 14.
2 Vgl. ebenda, S. 14.
3 Die wichtigsten dieser Änderungen führt F. Nobis auf (vgl. ebenda S. 14).
4 Es bleibt nochmals darauf hinzuweisen, daß unsere Aussagen sich nur auf die horizontale Kompetenzverteilung beziehen bzw. nur insoweit gelten, als überhaupt ministerielle Zuständigkeiten existieren.
5 Vgl. hierzu ebenda, S. 14 ff. und W. Vogel, Westdeutschland 1945-1950, Bd. I, a.a.O., S. 119 ff.
6 Vgl. ebenda, S. 136 ff. und F. Nobis, Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, a.a.O., S. 18.
7 Vgl. ebenda, S. 19.

sich u.E. dennoch eine weitgehende Kompetenzkontinuität in der obersten Ernährungs- und Agrarverwaltung bis zum heutigen Tage verfolgen. Das BML kann somit im Zuge der Durchsetzung von Kompetenzansprüchen auf Regelungen verweisen, die aus einer Zeit stammen, in der einmal der Landwirtschaft im Rahmen der Gesamtwirtschaft schon rein sachlich bzw. rein von der Produktionsseite her gesehen im Vergleich zu heute eine weit größere Bedeutung zukam[1], was sich sicherlich in Richtung auf eine recht intensive Auslegung des damaligen Arbeitsbereichs ausgewirkt hat.

Zum anderen wurde den Finakompetenzen des BML für die Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln und den Schutz der Landwirtschaft in der Vergangenheit - auf Grund besonderer wirtschaftlicher, politischer und weltanschaulicher Verhältnisse (Autarkiebestrebungen, Kriegszeiten, Einschätzung der sozialen und bevölkerungspolitischen Funktionen der Landwirtschaft u.ä.) - inhaltlich ein solches Gewicht beigemessen, daß diesem Verwaltungszweig eine überaus wichtige Rolle zufiel, welche naturgemäß seine Zuständigkeitsposition untermauerte. So trägt auch dieser Tatbestand dazu bei, daß sich eine Berufung des BML auf frühere Kompetenzregelungen meist zu seinen Gunsten bemerkbar macht.

Betrachtet man also die heutige Kompetenzposition des BML, d.h. sein Gewicht zur Durchsetzung von Zuständigkeitsansprüchen insbesondere in arbeitsteilig ungeklärten Bereichen, so kann man ihm eine recht starke Stellung attestieren, welche weniger auf sachliche Bestimmungsfaktoren, denn auf historische Ein-

---

1 Allein in der Zeit von beispielsweise 1936 bis 1965 ist der Beitrag der reinen Landwirtschaft zum Bruttoinlandsprodukt von ca. 10% (vgl. die entsprechenden Angaben im Statistischen Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, hrsg. vom Statistischen Bundesamt in Wiesbaden, Stuttgart und Mainz 1952, S. 452) auf ca. 4% (vgl. Statistisches Jahrbuch von 1968, a.a.O., S. 498), also um 60% zurückgegangen.

flüsse zurückzuführen ist[1].

Die sachlich bestimmte Position des BMA im Zusammenhang mit der Ausfüllung eines potentiellen Handlungsspielraums beim Mitteleinsatz ist zunächst auf der Basis seiner Sektoralkompetenzen als nicht sehr bedeutend anzusehen, vergleicht man diese etwa mit denen des BMWi[2]. Dagegen bilden seine Finalkompetenzen, insbesondere für die Verbesserung der Einkommens- und Vermögensverteilung und die soziale Sicherung der Arbeitnehmer, einen recht starken Hintergrund für die Verwirklichung von Mitteleinsatzkompetenzen, da diese teilweise sehr intensive Ziel-Mittel Beziehungen zum Tragen bringen[3]. Mit einer Realisierung entsprechender Ansprüche ist aber vor allem dann zu rechnen, wenn einzelne Maßnahmen primär unter sozialpolitischen Gesichtspunkten zur Durchführung gelangen[4] und andere wirtschaftspolitische Zielsetzungen

---

1 Darüber hinaus gibt es zeitbedingte Einflüsse, wie etwa die gegenwärtig dem Sektor Landwirtschaft im Zusammenhang mit der EWG-Integration zugemessene Bedeutung. Diese Faktoren haben aber mehr den Charakter einer spezifisch-zeitlichen (politisch-zeitlichen), weniger aber einer allgemein-zeitlichen (historisch-zeitlichen) Größe, weshalb sie in Verbindung mit anderen als historischen Bestimmungsgründen zu gewichten wären.

2 Wenn auch ein solch allgemeiner Vergleich problematisch ist, da die Verwirklichung von Zuständigkeitsansprüchen maßgeblich von der Intensität der sektoralen Wirkungen des zur Diskussion stehenden Mitteleinsatzes abhängt, wird das Einflußnahmepotential eines Ressorts wohl auch von der Bedeutung "seiner" Wirtschaftszweige für die Gesamtwirtschaft beeinflußt; denn je überzeugender die Ansprüche in bezug auf einen bestimmten Mitteleinsatz zu begründen sind, um so weniger wird man diese übergehen können.

3 Vgl. hierzu etwa das Ziel-Mittel Tableau von E.S. Kirschen, J. Benard u.a., Economic Policy in our Time, a.a.O., S. 148.

4 Da die von den Finalkompetenzen des BMA abzuleitenden Mitteleinsätze (Preiskontrollen, Steuererhebungen, Transferzahlungen usw.) teilweise dieselben sind, wie sie das BMWi beansprucht bzw. mit den instrumentell-funktionellen Kompetenzen des BMF kollidieren, also eine Zuständigkeitskonkurrenz mit zwei Ressorts entwickeln, welche beide eine starke Position behaupten, ist die spezifische Stoßrichtung des jeweiligen Mitteleinsatzes hier von besonderer Bedeutung.

bzw. finanzpolitische Aspekte dabei in den Hintergrund treten[1].

Überprüft man die primären Mittleinsatzkompetenzen des BMA darauf hin, ob sie weitere Zuständigkeiten aus Mittel-Mittel Beziehungen begründen können, lassen sich keine nennenswerten Ansätze in dieser Richtung erkennen[2]. Damit gewinnen von den sachlichen Bestimmungsgründen zur Durchsetzung von Zuständigkeitsansprüchen nur die Finalkompetenzen des BMA grössere Bedeutung, diese allerdings mitunter auf recht stoßkräftige Art und Weise[3].

Verfolgt man die historische Entwicklung der obersten Arbeitsverwaltung, so läßt sich zunächst erkennen, daß diese durch Ausgliederung der sozialpolitischen Hauptabteilung des Reichswirtschaftsamtes im Oktober 1918 zuständigkeitsmäßig erstmals in einem Reichsarbeitsamt verselbständigt wurde[4]. Nach Umbenennung dieses Amtes in ein Reichsarbeitsministerium präsentierten sich dessen wichtigste Aufgaben 1919 in Abteilungen "für Sozialversicherung; für Sozialpolitik und Volkswirtschaft im allgemeinen, Arbeitsschutz und Neugestaltung des Arbeitsrechts; für Tarifverträge, Lohn- und Einigungswesen, Betriebsverfassung; ... Ar-

---

1 Erfolgt eine Mitteleinsatz etwa unter konjunkturpolitischen Gesichtspunkten oder aus fiskalischen Motiven, wird der verteilungs- und/oder sozialpolitische Aspekt oft übersehen d.h. die mangelnde Evidenz oder vermeintliche Belanglosigkeit der entsprechenden Zusammenhänge schwächt die Stellung des BMA.

2 Dieses Ergebnis ergibt sich vornehmlich unter Berücksichtigung seiner Zuständigkeiten für die betriebliche Mitbestimmung, die Regulierung der Arbeitsbedingungen und die Gestaltung der Beiträge zur Sozialversicherung.

3 Nach Auskunft im BMA konnte man aus diesen sozialpolitischen Verantwortlichkeiten heraus sogar ein Mitspracherecht bei Agrarpreisfestsetzungen verwirklichen, obwohl solche Regelungen angesichts des allgemeinen Lebensstandardes in der Bundesrepublik sicher nicht an die Wurzeln der sozialen Sicherheit rühren.

4 Vgl. F. Facius, Wirtschaft und Staat, a.a.O., S. 92.

beitsvermittlung und Erwerbslosenfürsorge"[1].

Auch nach 1933 blieben die Schwerpunkte seiner Tätigkeit weitgehend in dieser Art erhalten. Das damalige Reichsarbeitsministerium bearbeitete weiterhin "die staatlichen Aufgaben auf dem Gebiet des Arbeitsrechts, des Arbeitsschutzes... der Sozialverfassung und der Lohnpolitik, des Arbeitseinsatzes, der Arbeitsbeschaffung und der Arbeitslosenhilfe"[2] und führte die Aufsicht über die Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung[3].

Diese kurzen Bemerkungen machen deutlich, daß das Ende 1949 - die 1948 gegründete Verwaltung für Arbeit des Vereinigten Wirtschaftsgebietes ging dem unmittelbar voraus[4] - konstituierte Bundesministerium für Arbeit, welches später in Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung umbenannt wurde, sich an historischen Vorbildern orientierte. Dies trifft nicht nur für seine sektoralen Zuständigkeiten in bezug auf die Arbeitsvermittlung und die Sozialversicherung und seine instrumentell-funktionellen Verantwortlichkeiten für die betriebliche Mitbestimmung, die Regulierung der Arbeitsbedingungen u.ä. zu, sondern auch für sozialpolitische Finalkompetenzen (soziale Sicherung der Arbeitnehmer). Daher sind es, neben der sachlich begründeten Unterstützung von seiten seiner finalen Zuständigkeiten, vor allem historische Bestimmungs-

---

1 R. van der Borght, Grundzüge der Sozialpolitik, in: Hand- und Lehrbuch der Staatswissenschaften, hrsg. von M. von Heckel, Bd. XV, Leipzig 1923, S. 80. Von diesen Aufgaben wurde wiederum als wichtigste die der Arbeitsvermittlung im Jahre 1920 unter Aufsicht des Reichsarbeitsministeriums einer selbständigen Reichsbehörde übertragen und 1927 durch Übernahme der Arbeitslosenversicherung ausgeweitet (vgl. hierzu etwa F. Syrup, Hundert Jahre staatliche Sozialpolitik, 1839-1939, hrsg. von J. Scheuble, Stuttgart 1957, S. 303 und S. 331 ff.).

2 J. Gerhardt, Deutsche Arbeits- und Sozialpolitik, Berlin 1939, S. 99.

3 Vgl. ebenda, S. 100.

4 Vgl. W. Vogel, Westdeutschland 1945-1950, Bd. I, a.a.O., S. 32.

gründe, welche die Kompetenzposition des BMA sehr positiv beeinflussen.

d) Die Kompetenzposition des BMV, des BMWo, des BMZ und des BSchM

Die Sektoralkompetenzen des BMV allein sind u.E. weder in bezug auf die Realisierung von Mitteleinsatzkompetenzen im allgemeinen noch bei sektoral wirkenden Maßnahmen geeignet, eine starke Stellung dieses Ministeriums zu begründen. Vielmehr bedarf es zusätzlich der Berücksichtigung seiner finalen Zuständigkeiten für den "Protektionismus und die Setzung gewisser Prioritäten im Bereich des Verkehrswesens"[1], welche ihm, gemeinsam mit obigen Kompetenzen, ein zwar sektoral beschränktes, in diesem Umfang aber doch wirksames Eigengewicht zur Verwirklichung entsprechender Ansprüche verleihen. Verbunden mit der zu beobachtenden Kontinuität in der Organisation der obersten Verkehrsverwaltung[2], also unter Berücksichtigung

---

1 Vgl. die Aufstellung der Finalkompetenzen auf S.31 dieser Abhandlung.

2 Eine selbständige Verkehrsverwaltung wurde schon im Juni 1919 mit dem Reichsverkehrsministerium errichtet. Dieses übernahm kurz darauf das bisherige Reichsbahnamt und dessen Verwaltungsunterbau, erhielt 1921 eine Abteilung für Binnenschiffahrt (die bisherigen Zuständigkeiten des Reichswirtschaftsministeriums gingen auf das Verkehrsressort über) und bearbeitete seit 1926 auch die Aufgaben des Seeschiffahrtswesens (vgl. F. Facius, Wirtschaft und Staat, a.a.O., S. 106). Gleichzeitig existierte aber auch eine Zuständigkeit des Verkehrsministers für den Kraftverkehr und die Luftfahrt [vgl. Adolf Weber, unter Mitwirkung von A. Lampe und A. Schmitt, Handels- und Verkehrspolitik (Binnenhandel-Verkehr - Außenhandel), Wirtschaftspolitik II, in: Volkswirtschaftslehre, Eine Einführung von Adolf Weber, Bd. 4, München und Leipzig 1933, S. 238 und S. 247]. Ohne auf die Entwicklung dieses Verwaltungsbereiches im dritten Reich hier näher einzugehen, kann gesagt werden, daß das 1949 geschaffene BMV - dessen unmittelbarer organisatorischer Vorläufer war die Verwaltung für Verkehr des Vereinigten Wirtschaftsgebietes (vgl. W. Vogel, Westdeutschland 1945-1950, Bd. I, a.a.O., S. 32) - an die aus der Weimarer Zeit stammenden Zuständigkeitsverhältnisse in etwa anknüpfte (über den Zuständigkeitsbereich des BMV von 1949 vgl. E.R. Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bd. I, a.a.O., S. 96). Daher kann man in der Verkehrsverwaltung ebenfalls von einer weitgehenden Kompetenzkontinuität sprechen.

der geschichtlichen Entwicklung, müssen die Fähigkeiten des BMV zur Durchsetzung seiner verkehrspolitischen Zuständigkeitsansprüche als recht bedeutsam eingeschätzt werden.

Soweit das BMWo Mitteleinsatzkompetenzen geltend machen kann, basieren diese faktisch ausschließlich auf seiner Finalkompetenz für die Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum[1]. Diese verleiht dem Ministerium allerdings rein sachlich kein allzu großes Gewicht bzw. es kann eine Zuständigkeit weitgehend nur dann durchsetzen, wenn ein Mitteleinsatz ausgesprochen auf dieses Ziel hin ausgerichtet ist[2].

Wurde das BMWo 1949 auch ohne historisches Vorbild gegründet, erscheint dennoch ein entsprechend auslegbarer Tatbestand aus der jüngeren Vergangenheit hier von Bedeutung, nämlich die Entwicklung dieses Geschäftsbereichs in den Anfangsjahren des Bestehens der Bundesrepublik. U.E. haben sowohl die damals hohe Dringlichkeit zur Beseitigung der Wohnungsnot als auch die noch nicht konsolidierten und noch relativ ungesicherten Kompetenzbereiche der anderen Ressorts es dem BMWo erlaubt, von Anfang an einen Einfluß zu gewinnen, wie er heute, angesichts einer weitgehenden Normalisierung der Verhältnisse auf dem Wohnungsmarkt

---

1 Seine anderen Zuständigkeiten, wie etwa für eine rationale Durchführung des Städtebaues, die technische Förderung des Bauens usw. (vgl. Organisationsplan des BMWo vom Mai 1968) basieren auf dieser Grundlage, sind also lediglich derivativer Natur.

2 So ist es dem BMWo beispielsweise möglich, eine starke Kompetenz bei Mietpreiskontrollen durchzusetzen, weil dieser Mitteleinsatz ganz spezifisch auf die Verwirklichung des Zieles ausgerichtet ist, für dessen Realisierung es verantwortlich zeichnet.

und einer eingespielten Ministerialorganisation, sachlich wohl nicht mehr in diesem Umfange zu verwirklichen wäre[1]. Dieser Umstand scheint sehr positiv auf die heutige Zuständigkeitsposition des BMWo einzuwirken und seine nach unseren Maßstäben relativ schwache sachliche Anspruchsbasis im Endergebnis doch etwas aufzuwerten.

Dem sachlich determinierten Eigengewicht des BMZ kommt auf der Basis seiner Finalkompetenzen für die Unterstützung der Entwicklung fremder Volkswirtschaften keine besondere Bedeutung zu, da wohl viele Instrumente der Wirtschaftspolitik zur Verwirklichung dieses Zieles irgendwie geeignet erscheinen, aber eine enge bzw. spezifizierte Ziel-Mittel Korrelation hier weitgehend fehlt[2]. Außerdem lösen seine unmittelbaren Mitteleinsatzzuständigkeiten für die "Technische Hilfe" und die "Kapitalhilfe" kaum nennenswerte Handlungsmöglichkeiten aus Mittel-Mittel Beziehungen aus.

Dieser Eindruck einer verhältnismäßig schwachen Stellung des BMZ verdichtet sich, zieht man in Betracht, daß es erst 1961[3], ohne Anknüpfung an frühere Organi-

---

1 Ohne dieses Urteil hier im einzelnen zu begründen, verweisen wir lediglich auf die Vorgänge, wie sie sich nach Gründung des BMZ abgespielt haben. In zahlreichen Gesprächen in Bonner Ministerien wurde immer wieder bestätigt, wie schwierig (teilweise sogar unmöglich) es war, dessen final abgesteckten Geschäftsbereich gegen den Widerstand anderer Ressorts inhaltlich auch nur einigermaßen konkret auszufüllen bzw. mit echten Handlungskompetenzen anzureichern.

2 Sieht man von einzelnen Ausnahmen ab, wie sie etwa das beinahe primär in dieser Richtung entwickelte Instrument der sog. technischen Hilfe darstellt, sind zwar viele wirtschaftspolitische Instrumente, wie Zollerhebungen, Kreditvergaben an das Ausland, Gewährleistungen im Ausfuhrgeschäft, Wechselkursänderungen usw. zur Förderung der Entwicklung fremder Volkswirtschaften geeignet, gelangen aber unter sehr verschiedenartigen Aspekten zum Einsatz bzw. finden vorwiegend unter anderen Gesichtspunkten Verwendung.

3 Vgl. Th. Ellwein, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O., S. 145 der ersten Auflage von 1963.

sationsstrukturen konstituiert wurde. Abgesehen davon, daß in einem solchen Falle ein Verweisen auf frühere Zuständigkeitsregelungen und somit auch eine eventuelle Untermauerung der eigenen Ansprüche auf diesem Wege unmöglich ist, wird besonders durch die Notwendigkeit des Vordringens in - wenn auch unter anderen Aspekten - von den übrigen Ressorts bereits weitgehend ausgefüllte Zuständigkeitsbereiche sein Durchsetzungsvermögen nicht nur nicht gestärkt, sondern sogar reduziert[1]. Daher müssen die Chancen des BMZ zur Realisierung von Mitteleinsatzkompetenzen insgesamt gesehen als sehr schwach beurteilt werden.

Soweit das BSchM ausgesprochen wirtschaftspolitische Zuständigkeiten wahrnimmt[2], basieren diese auf Regelungen, die sich unmittelbar am Mitteleinsatz orientieren. Seine entsprechenden Kompetenzen für die Verplanung von ERP-Mitteln oder die Privatisierung von Bundesbeteiligungen bringen aber in praxi keine bedeutsamen Aktionsmöglichkeiten aus Mittel-Mittel Beziehungen zum Tragen[3]. Ist daher seine sachlich bestimmte Position kaum als stark zu bezeichnen, ändert sich diese Beurteilung auch nicht wesentlich,

---

1 Die späte Gründung des BMZ hat dazu geführt, daß die für die Entwicklungshilfepolitik notwendigen Mitteleinsätze in großem Umfange bereits von anderen Ministerien verwaltet wurden. Ist nun die Durchsetzung eines Aktionsanspruches in zuständigkeitsmäßig gänzlich ungeklärten Bereichen schon schwer, so potenzieren sich diese Schwierigkeiten beträchtlich, muß ein Ministerium beim Auf- oder Ausbau seines Geschäftsbereiches andere Ressorts teilweise aus angestammten Positionen verdrängen.

2 Seine Verantwortlichkeiten für die Verwaltung und den Erwerb von Bundesliegenschaften, die Wahrnehmung der zivilen Bauangelegenheiten des Bundes, seine Gesamtverantwortung für das Bundesbauwesen u.ä. (vgl. Bundeshaushaltsplan für das Rechnungsjahr 1968, S. 2549) möchten wir nicht zu den eigentlich wirtschaftspolitischen Zuständigkeiten des BSchM rechnen.

3 Bildet seine Kompetenz für die Verwaltung des ERP-Sondervermögens theoretisch hier zunächst eine Ausnahme, wird diese Handlungsmöglichkeit faktisch durch entsprechende "Mitkompetenzen" anderer Ressorts doch soweit eingeengt, daß diesbezügliche Mittel-Mittel Beziehungen weitgehend neutralisiert werden.

wenn man berücksichtigt, daß von 1919 bis 1923 ein Reichsschatzministerium mit ähnlichen Funktionen existierte[1]; denn die organisatorischen Verbindungslinien zwischen dem erst 1957 errichteten Bundesministerium für wirtschaftlichen Besitz[2], welches später in Bundesschatzministerium umbenannt wurde, und dem früheren Reichsschatzministerium waren doch wohl zu lange unterbrochen[3].

e) Versuch einer gegenseitigen Gewichtsabstufung

Wir wollen nun hier versuchen, unter Berücksichtigung sachlicher und historischer Bestimmungsfaktoren, also ohne Bezugnahme auf politische und personelle Bestimmungsgründe und vor Einbeziehung des interministeriellen Koordinationsverfahrens, zusammenfassend eine ungefähre Charakterisierung des Eigengewichts der einzelnen Ressorts zur Durchsetzung von Kompetenzansprüchen in ihrem Verhältnis untereinander vorzunehmen.

Die stärkste Stellung innerhalb der Bundesministerien kommt ohne Zweifel dem BMWi und dem BMF zu. Gründet sich die sachliche Position des BMWi vorwiegend auf seine Final- und auch Sektoralkompetenzen,

---

1 Vgl. hierzu bei H. Leidel, Die Begründung der Reichsfinanzverwaltung, a.a.O., S. 72 f. und F. Facius, Wirtschaft und Staat, a.a.O., S. 107.

2 Vgl. Th. Ellwein, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O., S. 145 der ersten Auflage von 1963.

3 Die Untersuchung der Mitteleinsatzkompetenzen hat u.E. eindeutig gezeigt, daß die Betätigung des BMP vorwiegend wirtschaftlicher und nicht wirtschaftspolitischer Art ist (zu dieser Unterscheidung findet sich näheres bei H. Ohm, Allgemeine Volkswirtschaftspolitik, Bd. I, a.a.O., S. 8 ff.), weshalb wir auf eine Diskussion seiner Kompetenzposition verzichten zu können glauben. Nähere Hinweise über die entsprechenden Aufgaben des BMP finden sich etwa bei H. Meckel und O. Kronthaler, Das Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen und die Deutsche Bundespost, in: Ämter und Organisationen der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 12, Frankfurt und Bonn 1967.

sind es beim BMF die Mittel-Mittel Beziehungen, welche eine entsprechende Einstufung nahelegen. Hinzu kommt bei beiden eine starke historische Zuständigkeitsbasis. Eine unterschiedliche Einschätzung des Durchsetzungsvermögens dieser Ressorts erscheint insgesamt gesehen auf der hier gewählten Grundlage kaum gerechtfertigt.

Einer zweiten, gewichtsmäßig unter dem BMWi und dem BMF rangierenden Gruppe kann man das BMA und BML, mit leichten Abstrichen auch das BMV und BMWo zuordnen. Die entsprechende Einordnung des BMA beruht zunächst auf seiner sachlichen Zuständigkeitsposition, wobei seinen Finalkompetenzen die wichtigste Rolle zukommt; aber auch die historische Entwicklung stärkt das Eigengewicht dieses Ressorts. Die hohe Einstufung des BML basiert weniger auf dem Einfluß sachlicher Faktoren als den Auswirkungen historischer Bestimmungsgründe, welche sein Durchsetzungsvermögen nachhaltig unterstützen.

Das in seiner Bedeutung nicht zu unterschätzende Eigengewicht des BMV resultiert sowohl aus einer sektoral eingegrenzten und final abgestützten Aufgabenzuweisung in der Gegenwart als auch der verhältnismäßig kontinuierlichen Entwicklung der obersten Verkehrsverwaltung in der Vergangenheit. Allerdings hält letzterer Tatbestand einem Vergleich mit dem Bereich der Ernährungs- und Landwirtschaft bedeutungsmäßig nicht stand. Die recht beachtliche Stellung des BMWo läßt sich dagegen vorwiegend auf die für den Aufbau eines Arbeitsbereichs relativ günstigen Bedingungen, wie sie dieses Ministerium in den Anfangsjahren des Bestehens der Bundesrepublik vorfand, zurückführen.

Die schwächste Position in der interministeriellen Konkurrenz zur Durchsetzung von Zuständigkeitsansprüchen kommt u.E. dem BSch und dem BMZ zu. Können sich beide Ressorts weder sachlich noch historisch

auf eine sehr bedeutsame Kompetenzbasis stützen, wirkt sich dies besonders nachteilig für das BMZ aus, welches, als letztes der wirtschaftlichen Ministerien errichtet, seine Ansprüche in diesem Rahmen weitgehend nur durch unmittelbare Zurückdrängung anderer Ministerien aus von deren Sicht bereits konsolidierten Zuständigkeitsbereichen geltend machen kann.

Wenn auch die hier vorgenommene Einstufung der Zuständigkeitspositionen der einzelnen Ressorts sich auf die Realisierungschancen bestimmter Aktionsansprüche bezieht und nicht mit einer Rangordnung nach Umfang bzw. Größe der jeweiligen Geschäftsbereiche verwechselt werden darf, scheint doch in dieser Hinsicht eine gewisse Korrelation zu bestehen[1]. Diese läßt sich aber zum Teil einfach dadurch erklären, daß ein Ministerium, welchem eine starke Stellung bei der Verwirklichung seiner Kompetenzansprüche zukommt, naturgemäß mit zunehmender Zeitdauer auch auf eine Ausdehnung seines Tätigkeitsbereichs verweisen kann. Daß dafür aber auch andere Gründe maßgebend sein können, soll nur kurz erwähnt werden.

Außerdem ist hier folgendes zu betonen: Die vorliegende Charakterisierung macht Aussagen über den Regelfall und stützt sich auf Durchschnittsverhältnisse. Im Einzelfall kann aber manchmal durchaus eine andere Rangfolge bestehen.

---

1 Nimmt man als Kriterium für die Größe eines Ministeriums die Anzahl der Beschäftigten (da wir mit der Größe eines Geschäftsbereiches hier den Umfang anfallender Arbeiten im Auge haben, scheint uns dieser Maßstab geeigneter als etwa eine Einordnung nach der Höhe des jeweiligen Haushaltsvolumens; denn u.E. ist die Korrelation zwischen Beschäftigtenzahl und Arbeitsanfall größer und eindeutiger als die zwischen verwalteter Finanzmasse und Arbeitsanfall) und vergleicht die entsprechenden Zahlen (vgl. Finanzbericht 1968, hrsg. vom Bundesministerium der Finanzen, Bonn 1967, S. 496 ff. und Fußnote 4 auf S. 255 dieser Arbeit) mit der auf den letzten Seiten dieser Untersuchung vorgenommenen Einstufung, ergibt sich - mit Ausnahme des "Ausreißers" BMV - in etwa obiges Ergebnis.

3. Die Bedeutung des interministeriellen Koordinationsverfahrens

Das interministerielle Koordinationsverfahren gibt Auskunft über den Ablauf der Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Ministerien. Die Notwendigkeit zu einer solchen Kooperation zwischen den verschiedenen Trägern der Wirtschaftspolitik im Ministerialbereich wird an anderer Stelle noch näher erläutert. Soweit sie sich innerhalb fester Regeln und Vorschriften vollzieht, wollen wir hier den Versuch unternehmen, die wesentlichen Fakten dieses Problemkreises zu erfassen und anschließend in Beziehung zur vorliegenden Thematik, nämlich der Untersuchung und möglichen Gewichtung der Bestimmungsgründe der realen Zuständigkeitsverteilung, zu bringen.

a) Darstellung des Koordinationsverfahrens

Entwickelt ein Bundesministerium politische Aktivitäten, indem es etwa einen Gesetzentwurf vorbereitet, auf Grund bestehender Gesetze oder Verordnungen tätig wird u.ä.[1], so muß dies "frühzeitig den anderen interessierten Ministerien mitgeteilt werden"[2]. Dabei fällt die Aufgabe zur Unterrichtung der mitzubeteiligenden oder mitkompetenten Stellen dem federführenden Ressort zu[3]. Eine ausdrückliche Spezifizierung dieser Bestimmungen in bezug auf die Bearbeitung von

---

1 Der Aktivitätsbereich eines Bundesministeriums wird in etwa abgesteckt bei Th. Eschenburg, Staat und Gesellschaft in Deutschland, a.a.O., S. 652 ff. - E. Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Allgemeiner Teil, 8. neubearbeitete Auflage, Bd. I, München und Berlin 1961, S. 15 - Th. Ellwein, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O., S. 250 ff.

2 Ebenda, S. 212. Vgl. außerdem § 70, Abs. 1 GGO I.

3 Vgl. § 70, Abs. 2, Satz 1 GGO I.

Gesetzentwürfen findet sich in § 22 GGO II, welcher ein Hinzuziehen "beteiligter Ministerien" schon zu den Vorarbeiten zwingend vorschreibt. Hier wird von den wirtschaftlichen Ministerien das BMF beispielhaft als von Anfang an zu beteiligende Stelle bei der Ausarbeitung von Gesetzentwürfen angeführt, die Vorschriften über Steuern oder andere Abgaben enthalten bzw. bei Entwürfen, welche Einnahmen oder Ausgaben einzelner Gebietskörperschaften tangieren[1].

Eine nach solch gegenseitiger Unterrichtung einsetzende Koordination politischer (bzw. wirtschaftspolitischer) Aktivitäten kann sich einmal im Sinne formloser, unregelmäßig stattfindender und nicht-institutionalisierter interministerieller Besprechungen auf den verschiedensten Ebenen der Verwaltungshierarchie vollziehen; dies wird besonders dann der Fall sein, wenn ein Auftreten der zur Diskussion stehenden Fragestellungen in ähnlicher Form relativ selten zu erwarten ist. Muß dagegen angenommen werden, daß mit in etwa gleichgelagerten Koordinationsproblemen über einen längeren Zeitraum hin zu rechnen ist, wird diese gegenseitige Konsultation und Abstimmung in der Regel im Rahmen eines sogenannten interministeriellen Ausschusses vonstatten gehen[2].

Treten nun im Zuge solcher interministerieller Erörterungen und Beratungen Meinungsverschiedenheiten

---

1 Vgl. § 22, Abs. 2, Ziff. f und g GGO II. Diese ausdrückliche und konkrete Bezugnahme auf das BMF - die anderen wirtschaftlichen Ressorts sind nur allgemein angesprochen - wirkt sich naturgemäß positiv auf dessen Kompetenzposition aus, da die in Frage kommenden Tatbestände klar und auch offiziell aufgeführt sind.

2 Näheres über die Funktionen dieser Ausschüsse und ihre Benennungen findet sich bei H. Prior, Die Interministeriellen Ausschüsse der Bundesministerien, Eine Untersuchung zum Problem der Koordinierung heutiger Regierungsarbeit, Stuttgart 1968.

auf, welche auf der betreffenden Ebene nicht beseitigt werden können, hat ein Verständigungsversuch auf der nächsthöheren Organisationsstufe stattzufinden[1]. Das bedeutet beispielsweise, daß die Unterabteilungsleiter oder Abteilungsleiter eine Einigung zu erzielen suchen, wenn dies auf Referentenebene nicht möglich war, daß die Staatssekretäre das Problem diskutieren, wenn eine Übereinstimmung zwischen den Abteilungsleitern der beteiligten Ressorts nicht herbeigeführt werden konnte usw[2]. Solange die Erörterung von Meinungsverschiedenheiten auf den verschiedenen Stufen der Ministerialorganisation[3], sei es in formlosen Besprechungen oder im Rahmen interministerieller Ausschüsse, erfolgt, ist eine endgültige und verbindliche Regelung nur durch Annäherung der Auffassungen zu erreichen, nicht aber durch eine Abstimmung, durch welche ein Ressortvertreter etwa überstimmt werden könnte. In diesem Stadium scheitert also eine Maßnahme eventuell am Einspruch eines einzelnen Ministeriums[4]. Eine Ausnahme hierbei bildet

---

1 Vgl. Th. Eschenburg, Staat und Gesellschaft in Deutschland, a.a.O., S. 721.

2 Auf die Tatsache, daß im Rahmen solcher Verständigungsversuche nicht jede Ebene der Organisation unbedingt einzuschalten ist, also Streitigkeiten auf Referentenebene eventuell auch unmittelbar etwa an die Staatssekretäre überwiesen werden können, verweist etwa F.K. Vialon, Haushaltsrecht, a.a.O., S. 474.

3 Pflanzen sich die Meinungsverschiedenheiten bis in die höchste Stufe, nämlich die Ministerebene, fort, muß hier zunächst ein persönlicher Verständigungsversuch unternommen werden, bevor die Sache der Bundesregierung zur Entscheidung unterbreitet wird (vgl. § 17, Abs. 1 B.Reg.-Geschäftsordnung).

4 Nach Auskunft im BMWi. Dagegen vertritt Prior die Auffassung, in der Realität sei das Mehrheitsprinzip in viel stärkerem Maße verwirklicht als es der formalen Regelung entspricht (vgl. H. Prior, Die Interministeriellen Ausschüsse der Bundesministerien, a.a.O., S. 77). Dazu wird später noch einiges zu sagen sein.

lediglich der interministerielle Lenkungsausschuß für Entwicklungspolitik, in welchem - durch Kabinettsbeschluß festgelegt - das Mehrheitsprinzip Anwendung findet[1].

Ist es unmöglich, eine Übereinstimmung selbst unter Einschaltung der Minister zu erzielen, so entscheidet die Bundesregierung darüber durch Beschluß[2], welcher in der Regel mit einfacher Mehrheit zustande kommt[3]. Dies gilt auch für die endgültige Schlichtung von Kompetenzstreitigkeiten[4]. Soweit Meinungsverschiedenheiten also nicht zwischen den beteiligten Ressorts selbst beizulegen sind, wird die Entscheidung einem Gremium anvertraut, in welchem Personen mitstimmen und mitbestimmen, die im Falle einer unmittelbaren interministeriellen Einigung vor Kabinettsbefassung keine diesbezüglichen Einflußnahmemöglichkeiten aus ihrem Geschäftsbereich heraus hätten

---

1 Vgl. H. Prior, Die Interministeriellen Ausschüsse der Bundesministerien, a.a.O., S. 136 ff.

2 Vgl. Art. 65, Satz 3 GG und § 15, Ziff. f B.Reg.-Geschäftsordnung. An dieser Stelle erscheint der Hinweis angebracht, daß das Kabinett nur dann zuständig ist, wenn eine Angelegenheit auch tatsächlich mehr als nur einen Geschäftsbereich tangiert. Ist dies nicht der Fall, entscheidet der betreffende Minister im Rahmen der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers (vgl. H. v. Mangoldt - F. Klein, Das Bonner Grundgesetz, Bd. II, a.a.O., Anm. zu Art. 65 GG, S. 1266).

3 Vgl. § 24, Abs. 2 B.Reg.-Geschäftsordnung. Daß die dort postulierte Stimmenmehrheit als einfache Mehrheit anzusehen ist, bestätigen H. v. Mangoldt - F. Klein, Das Bonner Grundgesetz, Bd. II, a.a.O., Anm. zu Art. 65 GG, S. 1266. Inwieweit Ausnahmen von dieser Regelung existieren, die auch die Zuständigkeiten wirtschaftlicher Ministerien berühren, wird später noch zu klären sein.

4 Vgl. § 9 B.Reg.-Geschäftsordnung.

beanspruchen können[1].

Eine vergleichbare Situation - sie unterscheidet sich von der vorher erörterten Konstellation dadurch, daß ihr Eintreten von den Ministerien selbst kaum zu beeinflussen ist - ergibt sich durch die Vorschrift der Geschäftsordnung der Bundesregierung, nach der "alle Angelegenheiten von allgemeiner innen- oder aussenpolitischer, wirtschaftlicher, sozialer, finanzieller oder kultureller Bedeutung"[2] der Bundesregierung zur Beratung und Beschlußfassung zu unterbreiten sind. Damit werden auch hier originäre Ministerialkompetenzen auf eine höhere und breitere Ebene transformiert.

Zur Entlastung des Kabinetts und zur Ergänzung und Verbesserung der interministeriellen Koordination über den bisher geschilderten Rahmen hinaus wurde für den Bereich der Wirtschaftspolitik ein Kabinettsausschuß für Wirtschaft, kurz Wirtschaftskabinett genannt, institutionalisiert, dem die Minister für Wirtschaft, Finanzen, Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Verkehr, wirtschaftliche Zusammenarbeit, Arbeit und Sozialordnung sowie für Wohnungswesen und Städtebau angehören[3]. Seine Funktionen lassen sich in zwei Komponenten zerlegen, welche auch den Hintergrund für seine institutionelle Einordnung innerhalb der Bundesexekutive bilden.

Befaßt sich das Wirtschaftskabinett mit Problemen, die - etwa im Sinne von § 15 B. Reg.-Geschäftsordnung - dem Kabinett zur Beratung und Beschlußfassung zu

---

1 Auf diesen Tatbestand dürfte es wohl auch primär zurückzuführen sein, daß die Ministerien selbst eine solche "Kabinettsverlagerung" soweit als möglich vermeiden wollen. (Diese Bestrebungen bestätigt der Bericht der Sachverständigenkommission für die Vereinfachung der Verwaltung beim Ministerium des Innern, a.a.O., S. 38)

2 § 15 B.Reg.-Geschäftsordnung.

3 Vgl. H. v. Mangoldt - F. Klein, Das Bonner Grundgesetz, Bd. II, a.a.O., Anm. zu Art. 62 GG, S. 1217. Neuerdings wurden auch ein "Sozialkabinett" und ein "Agrarkabinett" ins Leben gerufen; deren Bedeutung ist allerdings heute noch nicht abzuschätzen.

unterbreiten sind, kann es dessen Beschlüsse nur vorbereiten, eine erste Annäherung differierender Auffassungen in die Wege leiten usw., nicht aber nach außen wirkende, endgültige Entscheidungen in Stellvertretung für die gesamte Bundesregierung fällen[1]. In dieser Funktion kommt diesem Ausschuß die Stellung eines koordinierenden Hilfsorgans des Gesamtkabinetts ohne eigenes Beschlußrecht zu[2].

Zum anderen kann das Wirtschaftskabinett aber auch in den Fällen tätig werden, in denen Meinungsverschiedenheiten zwischen den einzelnen Ressorts, die nicht in den Kompetenzbereich der Bundesregierung selbst fallen, auf den unteren Stufen der Ministerialorganisation nicht zu beseitigen sind und somit einen Verständigungsversuch auf Ministerebene erforderlich machen. Erfolgt eine solche "Chefbesprechung" im Rahmen dieses Gremiums - ob es in Funktion tritt, hängt dann von den beteiligten Ressorts ab -, ist ihm die Rolle eines koordinierenden interministeriellen Ausschusses auf höchster Ebene zu bestätigen[3], welcher in der Lage ist, durch einstimmigen Beschluß verbindliche Entscheidungen zu treffen, welche einer weiteren Bestätigung, etwa des Kabinetts, nicht bedürfen[4]. So erscheint es beispielsweise möglich, im Wirtschaftskabinett auch Kompetenzstreitigkeiten durch Herbei-

---

1 Vgl. H. v. Mangoldt - F. Klein, Das Bonner Grundgesetz, Bd. II, a.a.O., Anm. zu Art. 62 GG, S. 1200. Allerdings weist Hennis (vgl. W. Hennis, Richtlinienkompetenz und Regierungstechnik, a.a.O., S. 22) darauf hin, daß es denkbar ist, einem Kabinettsausschuß in Fragen von untergeordneter Bedeutung ein eigenes Beschlußrecht zu übertragen.

2 Vgl. ebenda, S. 22.

3 Vgl. W. Hennis, Richtlinienkompetenz und Regierungstechnik, a.a.O., S. 22.

4 Wenn Glaeser die Auffassung vertritt, daß dem Wirtschaftskabinett als einem interministeriellen wirtschaftspolitischen Koordinierungsorgan auf Ministerebene keinerlei Weisungsbefugnis zukomme (vgl. R. Glaeser, Finanzpolitische Willensbildung in der Bundesrepublik Deutschland, Versuch einer Analyse der Grundstruktur und Problematik, in: Volkswirtschaftliche Schriften, hrsg. von J. Broermann, Heft 82, Berlin 1964, S. 39), übersieht er u.E. die Funktionen des Wirtschaftskabinetts rein als interministeriellem Ausschuß, losgelöst vom Gesamtkabinett.

führung eines allgemeinen Konsensus', ohne Einschaltung des Gesamtkabinetts, zu bereinigen[1].

Das bisher geschilderte Koordinationsverfahren erfährt in der Wirklichkeit eine wesentliche Ergänzung durch das Bestehen eines Amtes, von dem "in der Verfassung nicht die Rede"[2] ist und von dem auch die Geschäftsordnung der Bundesregierung nicht mehr als seine oberste Führungsspitze erwähnt[3], nämlich des Bundeskanzleramtes[4]. Es präsentiert sich weniger als Hilfsbehörde des Bundeskanzlers[5] denn als seine Führungszentrale[6], welcher mannigfaltige Aufgaben übertragen sind. So hat es neben der Überwachung der Einhaltung der Richtlinien der Politik, der einheitlichen Geschäftsführung der Bundesregierung in den einzelnen Ministerien, der Vorbereitung von Kabinettssitzungen usw.[7] auch "die Arbeiten der Bundesministerien zu koordinieren"[8]. Dabei wirkt das Bundeskanz-

---

1 Ohne auf die Tätigkeit des Wirtschaftskabinetts hier näher einzugehen, sei abschließend erwähnt, daß dieser Ausschuß - nach Auskunft in Bonner Ministerien aus dem Jahre 1966 - bisher allerdings keine große Bedeutung erringen konnte.

2 Th. Ellwein, Das Regierungssystem in der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O., S. 277.

3 Vgl. § 20, Abs. 2 und § 23, Abs. 1, Satz 1 B.Reg.-Geschäftsordnung.

4 Stellung und Funktion des Bundeskanzleramtes werden besonders erörtert bei G. Behrendt, Das Bundeskanzleramt, in: Ämter und Organisationen der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 7, Frankfurt und Bonn 1967, S. 48 ff. - R. Wildenmann, Macht und Konsens als Problem der Innen und Außenpolitik, in: Kölner Schriften zur Politischen Wissenschaft, hrsg. von F.A. Hermens, Bd. 2, Frankfurt und Bonn, S. 150 ff. - E.-W. Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, Eine Untersuchung zum Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, in: Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd. 18, Berlin 1964, S. 234 ff.

5 Gegen eine solche Klassifizierung wendet sich Th. Ellwein, Das Regierungssystem in der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O., S. 165.

6 Vgl. Th. Eschenburg, Staat und Gesellschaft in Deutschland, a.a.O., S. 746.

7 Vgl. hierzu Bundeshaushaltsplan für das Rechnungsjahr 1968, S. 188 und bei Th. Eschenburg, Staat und Gesellschaft in Deutschland, a.a.O., S. 746.

8 Bundeshaushaltsplan für das Rechnungsjahr 1968, S. 188.

leramt beispielsweise bei Meinungsverschiedenheiten zwischen den Ressorts - vor Einschaltung der Minister selbst (§ 17, Abs. 1 B.Reg.-Geschäftsordnung), also bei den meist vorausgehenden Verhandlungen zwischen den zuständigen Ministerialbeamten - als Schlichter[1] bzw. es steuert federführend die Beratungen zwischen den einzelnen Ministern, wie sie etwa § 16, Abs. 1 B.Reg.-Geschäftsordnung fordert[2].

Dieser kurze Überblick wäre unvollständig und ungenügend, würde nicht die Sonderstellung des Bundesministers der Finanzen innerhalb des interministeriellen Koordinationsverfahrens diskutiert; dabei soll zwischen seiner Position innerhalb und außerhalb des Bundeskabinetts differenziert werden.

Befassen wir uns zunächst mit einzelnen Vorgängen, wie sie außerhalb von Kabinettsberatungen auftreten können. Entstehen etwa Meinungsverschiedenheiten zwischen dem BMF und einem oder mehreren anderen Ministerien in bezug auf die Einstellung bestimmter Posten in den Entwurf des Haushaltsplans[3], so kann der Bundesfinanzminister in Fragen von nicht grundsätzlicher oder sonst erheblicher Bedeutung[4] in eigener Verant-

---

1 Vgl. Th. Eschenburg, Staat und Gesellschaft in Deutschland, a.a.O., S. 746.

2 "Im Kabinett treffen sich heute, von Ausnahmen abgesehen, vielbeschäftigte Ressortchefs, die dort besiegeln, was in langen, vom Kanzleramt federführend gesteuerten Verhandlungen zwischen den einzelnen Ressorts, dem Kanzler selbst und seinem Staatssekretär ausgehandelt worden ist." (W. Hennis, Richtlinienkompetenz und Regierungstechnik, a.a.O., S. 20)

3 "Zusammenstellung der Voranschläge nach Beifügung des Voranschlags für seine eigene Verwaltung und derjenigen der allgemeinen Finanzverwaltung heißt 'Entwurf des Bundeshaushaltsplans'." (F.K. Vialon, Haushaltsrecht, a.a.O. S. 470)

4 "Von grundsätzlicher Bedeutung ist eine Sache, wenn sie insbesondere politisch oder sachlich von weiter Ausstrahlung ist, wesentlich, wenn sie einen finanziell nennenswerten Streitwert hat." (F. K. Vialon, Haushaltsrecht, a.a.O., S. 469)

wortung entscheiden, ohne daß andere Ressorts die Möglichkeit hätten, die entsprechende Entscheidung durch Kabinettsbeschluß gegebenenfalls revidieren zu lassen[1]. Er muß lediglich die Argumente anderer Ressorts anhören, ist aber nicht auf ein Einvernehmen mit diesen angewiesen[2]. Ebenso entscheidet der Finanzminister in eigener Kompetenz, wenn einzelne Ministerien darüber streiten, welche Ausgabe in welchen Einzelplan einzustellen ist; dies gilt aber nur dann - so Vialon -, wenn diese Frage nicht von erheblicher oder sonst grundsätzlicher Bedeutung erscheint[3]. Die Reichshaushaltsordnung hat ihm darüber hinaus in einer ganzen Reihe von Fällen das alleinige, vom Kabinett nicht zu ersetzende Entscheidungsrecht zugewiesen, ohne daß wir allerdings diese Tatbestände hier im einzelnen anführen wollen[4].

Ist das alleinige Entscheidungsrecht des Finanzministers bei Zustimmungen zu Haushaltsüberschreitungen und außergewöhnlichen Ausgabengenehmigungen im Sinne von Artikel 112 GG noch gänzlich unbestritten[5], tauchen erstmals Zweifel in bezug auf die Beurteilung seiner Kompetenzposition bei Aktionsmöglichkeiten auf, wie sie ihm die Haushaltsgesetze einräumen. Eine Inter-

---

1 Vgl. § 20, Abs. 1 in Verbindung mit § 21, Abs. 2 RHO. Diese Regelung wird - so F.K. Vialon, Haushaltsrecht, a.a.O., S. 468 - auch nicht durch die Bestimmung des Art. 65 aufgehoben, nach der Meinungsverschiedenheiten der Bundesregierung zu unterbreiten sind.

2 § 20, Abs. 1 RHO schreibt lediglich ein Benehmen mit den anderen Ressorts vor.

3 Vgl. F.K. Vialon, Haushaltsrecht, a.a.O., S. 475.

4 Vgl. hierzu § 128 RHO. Eine zusammenfassende Aufzählung der Fälle, in denen der Bundesfinanzminister allein entscheiden kann, findet sich bei F.K. Vialon, Haushaltsrecht, a.a.O., S. 1113 ff.

5 Die Zustimmung des Finanzministers zu Haushaltsüberschreitungen und außerplanmäßigen Ausgaben kann weder "durch eine Entscheidung des Bundeskabinetts noch durch eine Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers ersetzt werden." (Ebenda, S. 219)

pretation in der Art, daß er in all diesen Fällen ebenfalls alleiniger Entscheidungsträger sei, geht sicherlich zu weit; denn unter diesen Umständen müßte man schließen, daß immer dann, wenn ein Gesetz gleichzeitig interministerielle Zuständigkeitsbestimmungen enthält, die in diesem Zusammenhang eventuell auftretenden Meinungsverschiedenheiten ausschließlich Sache der so angesprochenen Ressorts und einer Diskussion im Kabinett entzogen wären. Vielmehr ist anzunehmen, daß in dem Umfang, als die Haushaltsgesetze Tatbestände ansprechen, die nach § 128 RHO und den Bestimmungen des Grundgesetzes der Einflußnahme des Bundeskabinetts unterliegen[1], die alleinige Verantwortlichkeit bzw. Zuständigkeit des Bundesfinanzministers nicht mehr besteht[2], d.h. die entsprechenden Grundsätze der Zuständigkeitsverteilung auch auf die Regelungen der Haushaltsgesetze Anwendung finden[3].

Kommt aber eine Zuständigkeit der Bundesregierung zum Tragen und entscheidet diese gegen oder ohne die Stimme des Finanzministers, so kann dieser sowohl bei Meinungsverschiedenheiten im Sinne von § 20, Abs. 1 RHO als auch allgemein in Fragen von finanzieller Bedeutung dagegen Widerspruch erheben[4]. Dieser ist nur dadurch zu überwinden, daß in einer erneuten Abstimmung die Mehrheit sämtlicher Minister gegen ihn

---

1 Welche Bestimmungen der Haushaltsgesetze nun im einzelnen hierzu gehören, können wir hier nicht näher aufzählen; vielmehr verweisen wir in diesem Zusammenhang auf bereits gegebene Literaturhinweise.

2 Vgl. F.K. Vialon, Haushaltsrecht, a.a.O., S. 1114 f.

3 Wenn Vialon die im Zusammenhang mit § 128 RHO geltenden Grundsätze für die Entscheidung von Zuständigkeitsfragen auch auf die Regelungen der Haushaltsgesetze übertragen haben will (vgl. ebenda, S. 1114), gibt er gleichzeitig durch die Art seiner Formulierungen zu erkennen, daß er in der Mehrzahl der entsprechenden Fälle die Alleinzuständigkeit des Finanzministers für gegeben annimmt. (Vgl. ebenda, S. 1114 f.)

4 Über die Bestimmungen des § 21, Abs. 3 RHO hinaus, nach denen dem Finanzminister ein Widerspruchsrecht bei Haushaltseinstellungen im Zusammenhang mit Ausgaben oder Vermerken zusteht, dehnt § 26, Abs. 1 B.Reg.-Geschäftsordnung diese Vorrangstellung allgemein auf Fragen von finanzieller Bedeutung aus.

und der Bundeskanzler mit dieser Mehrheit stimmt[1]. In der Realität wird also ein entsprechendes Agieren gegen den Willen des Finanzministers sehr schwer sein[2].

b) Der Einfluß dieses Verfahrens auf die interministerielle Gewichtsverteilung

Nach dieser kurzen Skizzierung des interministeriellen Koordinationsverfahrens stellt sich die Frage, ob und gegebenenfalls wie dieses die Wahrnehmung von Kompetenzansprüchen bezüglich des Mitteleinsatzes berührt.

Zunächst läßt sich konstatieren, daß bei Beachtung bestehender Vorschriften eine Verschiebung des Einflußnahmepotentials der einzelnen Ministerien unter-

---

1 Vgl. hierzu die Vorschriften des § 21, Abs. 3, die - außer für § 20 RHO - nach § 128 RHO auch für die §§ 28, 47 und 53 Anwendung finden und die Bestimmungen des § 26, Abs. 1 B.Reg.-Geschäftsordnung. Mit diesem § 26 ist gleichzeitig "die Streitfrage, ob die Stellung des Bundesfinanzministers bei finanziellen Fragen allgemein die gleiche sei wie bei Etatberatungen ... positiv entschieden." (Der Finanzminister, hrsg. vom Institut für "Finanzen und Steuern", a.a.O., S. 23)

2 An dieser Stelle bleibt darauf hinzuweisen, daß die Sonderstellung des Bundesfinanzministers in der erläuterten Form nicht unbestritten ist. So vertritt etwa Böckenförde die Meinung, daß seine Vorzugstellung, soweit sie mit den Bestimmungen der §§ 20 und 21 RHO und § 26 B.Reg.-Geschäftsordnung zusammenhängt, als rechtlich unwirksam anzusehen sei, da sie im Widerspruch mit der in Art. 65 GG nach seiner Meinung enthaltenen Ressortgleichheit stehe. (Vgl. E.-W. Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, a.a.O., S. 182 ff.) Für uns ist aber die auf die realen Verhältnisse abgestellte Äußerung von Eschenburg zu § 26 B. Reg.-Geschäftsordnung letztlich entscheidend, da sie die tatsächliche Handhabung dieser Regelung charakterisiert: "Zwar ist es in der rechtswissenschaftlichen Literatur umstritten, ob diese Bestimmung der Geschäftsordnung durch das Grundgesetz gedeckt wird. Innerhalb der Regierung ist aber das finanzpolitische Vetorecht bisher nicht angezweifelt worden." (Th. Eschenburg, Der Bundesfinanzminister vor und nach den Wahlen 1965, in: Zur politischen Praxis in der Bundesrepublik, Bd. II, Kritische Betrachtungen 1961 bis 1965, München 1966, S. 236).

einander auf Grund eines Mangels an gegenseitiger Benachrichtigung nicht zu erwarten ist, da die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien eine frühzeitige und umfassende Informationspflicht paraphiert[1]. Auch bei der Diskussion von problem- und/oder kompetenzbezogenen Meinungsverschiedenheiten bzw. dem Versuch einer Beilegung derselben in formloser interministeriellen Besprechungen oder interministeriellen Ausschüssen dürfte keine gegenteilige Entwicklung eintreten; denn es fehlt für alle Organisationsstufen - bis hinauf zu außerhalb des Kabinettsbereichs stattfindenden Ministerbesprechungen - eine institutionalisierte Zwangsschlichtung, wie sie sich in der möglichen Herbeiführung von Mehrheitsbeschlüssen dokumentiert. Dies aber macht es unmöglich, die sachlich, historisch usw. begründeten, originären Zuständigkeitspositionen der einzelnen Ressorts ohne deren Zustimmung abzuändern[2].

Dies ist aber nicht mehr der Fall, wenn solche Meinungsverschiedenheiten auf der Ministerialebene nicht zu beseitigen und dann der Bundesregierung zur Entscheidung zu unterbreiten sind. Dafür existieren zwei

---

1 Inwieweit diese Vorschriften auch tatsächlich eingehalten werden, können wir aus Mangel an Kenntnissen über die internen Vorgänge im Ministerialbereich nicht allgemein feststellen. Daß hier jedoch in praxi auch Manipulationsmöglichkeiten vorhanden sind, zeigt ein Beispiel aus jüngerer Vergangenheit. Nach einer Meldung der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom August 1967 (vgl. "Verkehrsprogramm im Kabinett", in: FAZ, vom 8.8.1967, S. 9) hat Verkehrsminister Leber Einzelheiten seines verkehrspolitischen Programmes (Leber-Plan) den anderen interessierten Ressorts gegenüber bis zur ersten Kabinettssitzung, in der dieser Plan diskutiert wurde, weitgehend geheimgehalten. Selbst der Bundesminister für Wirtschaft, der insbesondere bei Preiskontrollen im Bereich des Verkehrs eine wesentliche Mitkompetenz geltend machen kann, erhielt dieses Programm erst nach schriftlicher Rückfrage.

2 Diese originären Zuständigkeitspositionen sind auf S. 125 ff. dieser Abhandlung zusammengestellt.

maßgebliche Gründe: Erstens entscheidet das Kabinett durch Mehrheitsbeschluß, wobei jede Ministerstimme das gleiche Gewicht hat; mithin werden in diesem Stadium des Willensbildungsprozesses eventuell in der Stellung der streitenden Ministerien vorhandene Unterschiede, wie sie sich auf Grund der bereits analysierten Faktoren in der Regel wohl ergeben, egalisiert, d.h. unterschiedliche Positionen in bezug auf die Realisierung von Kompetenzansprüchen können verändert werden. Zum anderen ist zu berücksichtigen, daß in diesem Gremium nicht nur die auf Grund der ursprünglichen Geschäftsverteilung beteiligten Ministerien ihre Stimme abgeben, sondern alle Kabinettsmitglieder abstimmen. Zu wessen Gunsten bzw. Ungunsten sich so bedingte interministerielle Gewichtsverlagerungen auswirken, kann nicht generell, sondern nur unter Berücksichtigung der Verhältnisse im jeweiligen Einzelfall entschieden werden[1].

Ähnliche Entwicklungen sind denkbar, wenn die Koordinierung einer Angelegenheit auf Grund ihrer besonderen Bedeutung (im Sinne von § 15 B.Reg.-Geschäfts-

---

1 Wir wollen diese Zusammenhänge hier noch an einem kurzen Beispiel verdeutlichen. Nehmen wir an, das BMA und das BMWi streiten sich über die Zuständigkeit für Fragen der betrieblichen Mitbestimmung, wobei die Chancen zur Verwirklichung dieser Ansprüche zugunsten des BMA verteilt sein sollen (diese Annahme zeigt gleichzeitig, indem sie wohl auch weitgehend den Verhältnissen der Wirklichkeit entspricht, daß die früher vorgenommene generelle Abstufung des Einflußnahmepotentials der einzelnen Ministerien im Einzelfall durchaus einmal anders aussehen kann). Ist nun eine gütliche Einigung zwischen den Ressorts nicht möglich und muß das Kabinett damit befaßt werden, erscheint es ohne weiteres vorstellbar, daß das BMWi dort die stärkere Unterstützung findet und im Endeffekt eine Umkehrung der ursprünglichen Positionen Platz greift. Dieselbe Situation ist aber auch denkbar, wenn es sich nicht um Kompetenzstreitigkeiten handelt, sondern Art und Weise eines bestimmten Mitteleinsatzes zur Diskussion stehen.

ordnung) auf Kabinettsebene zu erfolgen hat; denn auch dann wird ja die ursprüngliche Zuständigkeitsverteilung zwischen den einzelnen Ressorts zugunsten eines höheren und auf breiterer Grundlage konstituierten Organs aufgehoben. Dagegen ist eine Veränderung des Einflußnahmepotentials eines Ministeriums durch ein koordinierendes Tätigwerden des Wirtschaftskabinetts kaum zu erwarten, da dieses Gremium in der Regel nur Beschlüsse vorbereitet bzw. verbindliche Entscheidungen, wenn überhaupt, nur einstimmig fällen kann[1].

Soweit das Bundeskanzleramt die Arbeiten der Bundesministerien koordiniert und etwa bestehende Meinungsverschiedenheiten zwischen diesen auszugleichen versucht[2], ist von der Konstruktion dieses Verfahrens her ebenfalls mit keiner Verschiebung der interministeriellen Kompetenzpositionen zu rechnen. Daß das Kanzleramt darüber hinaus aber im Rahmen seiner sonstigen Funktionen - Beratung des Bundeskanzlers und Wahrnehmung seiner Sekretariatsgeschäfte, Vorbereitung von Kabinettssitzungen, Überwachung der Einhaltung der Richtlinien des Kanzlers u.ä. - durchaus in der Lage ist, in dieser Richtung seinen Einfluß geltend zu machen, sei hier nur kurz erwähnt[3].

Unter Berücksichtigung der bisher erörterten Elemente und Phasen des interministeriellen Koordina-

---

1 Ein Einfluß des Wirtschaftskabinetts ist in dieser Richtung höchstens dann zu erwarten, wenn es in gewisser Weise die endgültigen Entscheidungen des Gesamtkabinetts präjudiziert.

2 Auf die Funktion des Kanzleramtes als eines Schlichters interministerieller Meinungsverschiedenheiten verweist besonders Th. Eschenburg, Staat und Gesellschaft in Deutschland, a.a.O., S. 746.

3 Beispielsweise entscheidet der Staatssekretär im Bundeskanzleramt, "was dem Bundeskanzler vorgelegt wird, was nicht" (W. Hennis, Richtlinienkompetenz und Regierungstechnik, a.a.O., S. 20), d.h. er kann u.a. bestimmte Informationen zurückhalten, was sich auf die Kompetenzposition einzelner Ressorts etwa bei Entscheidungen im Kabinett auswirken kann.

tionsverfahrens läßt sich also sagen, daß diese Vorgänge auf das Gewicht eines Ministeriums zur Durchsetzung seiner Zuständigkeitsansprüche keinen Einfluß haben oder aber entsprechende Auswirkungen sich richtungsmäßig nicht generell einordnen lassen, da sie fortdauernden Schwankungen unterliegen. Somit können begründete Änderungen in der annäherungsweise vorgenommenen Abstufung der Stellung der einzelnen wirtschaftlichen Ressorts auf dieser Basis nicht vorgenommen werden.

Dies ändert sich allerdings, bezieht man die den Bundesfinanzminister betreffenden Sonderregelungen mit in die Betrachtung ein. Zunächst wird ihm im Rahmen des Koordinationsverfahrens die Zuständigkeit eingeräumt, über Meinungsverschiedenheiten bestimmter Art mit anderen Ministerien endgültig und allein zu entscheiden, ohne daß der Kanzler oder das Bundeskabinett diese Entscheidung abändern könnten. Dieser Tatbestand erhöht sein Einflußnahmepotential sehr wesentlich. Darüber hinaus ergibt sich aus seinem in Fragen von finanzieller Bedeutung innerhalb des Kabinetts wirksam werdenden Widerspruchsrecht[1], welches nur unter erschwerten Bedingungen zu überwinden ist, daß seine Stimme in diesem Gremium teilweise ein grösseres Gewicht hat als die anderer Minister. Insgesamt gesehen ist also durch die Konstruktion des interministeriellen Koordinationsverfahrens eine Aufwertung der Stellung des Finanzministers und damit auch des entsprechenden Ministeriums bei der Durchsetzung seiner Zuständigkeitsansprüche zu registrieren.

Berücksichtigt man diesen Tatbestand bei der Abwägung des Einflußnahmepotentials der einzelnen wirt-

---

1 Was dies in Wirklichkeit bedeutet, wird erst klar, wenn man sich vor Augen hält, daß die wichtigsten Mitteleinsatzkompetenzen des BMF "Fragen von finanzieller Bedeutung" betreffen und somit von den Bestimmungen des § 26 B.Reg.-Geschäftsordnung erfaßt werden.

schaftlichen Ressorts, so kann die einigermaßen gleichhohe Einstufung des BMWi und des BMF, wie sie unter Einbeziehung sachlicher und historischer Bestimmungsfaktoren erfolgte, nicht mehr aufrechterhalten werden; vielmehr ist dann das BMF unzweifelhaft über das BMWi zu stellen[1].

1 So bezieht sich etwa auch L. Klein vor allem auf die Konstruktion des interministeriellen Koordinationsverfahrens, wenn sie schreibt: "Bei solcher Vorrangstellung des Finanzministers ist es in der Bundesrepublik denkbar, daß finanzpolitische Maßnahmen gegen den Willen des Wirtschaftsministers vorgenommen werden" (L. Klein, Finanzpolitische Instrumente der Konjunkturpolitik, Institutionelle Möglichkeiten und Grenzen ihrer Anwendung in Deutschland und Frankreich, a.a.O., S. 41).

Zweiter Teil: DIE BEURTEILUNG DER INTERMINISTERIELLEN KOMPETENZVERTEILUNG

Nach dem Versuch einer Erfassung der geltenden Kompetenzverteilung zwischen Trägern der Wirtschaftspolitik auf der Ebene der Bundesministerien, soll im zweiten Teil der vorliegenden Arbeit der Frage nach der "Rationalität" dieser Arbeitsteilung nachgegangen werden. Dabei interessiert weniger die rechtliche, politisch-institutionelle, soziologische usw. als die wirtschaftspolitische Seite des Problems. M.a.W.: Unser Betrachtungsstandpunkt wird weiterhin durch die Theorie der Wirtschaftspolitik fixiert. Dies wiederum bedeutet, daß auch Kriterien zur Beurteilung der interministeriellen Zuständigkeitsverteilung aus diesem Wissenschaftsbereich herzuleiten sind.

Nun hat zwar die wissenschaftliche Befassung mit wirtschaftspolitischen Problemstellungen bisher zu sehr beachtlichen Ergebnissen in bezug auf die Formulierung von Bedingungen rationalen wirtschaftspolitischen Handelns bzw. von Grundsätzen einer rationalen Wirtschaftspolitik geführt; diese Untersuchungen beschäftigen sich aber vorwiegend mit rein sachlogischen Zusammenhängen, weniger mit in dieser Richtung wirksam werdenden organisatorisch bedingten Einflußfaktoren, deren Existenz daraus resultiert, daß in der Realität als Träger der Wirtschaftspolitik nicht nur ein "Aktor"[1], sondern deren mehrere fungieren. Wohl gibt es einige allgemein gehaltene Abhandlungen

---

1 Vgl. zu dieser Begriffsbildung G. Gäfgen, Theorie der wirtschaftlichen Entscheidung, Untersuchungen zur Logik und ökonomischen Bedeutung rationalen Handelns, 2., durchgesehene und erweiterte Auflage, Tübingen 1968, S. 18.

über das rationale Handeln von Führungskollektiven[1], über die Probleme einer Arbeitsteilung innerhalb und/oder zwischen einzelnen Verwaltungseinheiten bzw. Machtträgern[2], beschreibende Darstellungen von vorzufindenden Formen der Funktionsteilung und des Zusammenswirkens der verschiedenen wirtschaftspolitischen Akteure und Institutionen[3] u.ä. Unseres Wissens existiert aber keine Organisationstheorie, geschweige denn eine politische Auswertung derselben, welche die horizontale Arbeitsteilung zwischen staatlichen Trägern der Wirtschaftspolitik innerhalb einzelner Staatsorgane in Ausrichtung auf die Grundsätze einer rationalen Wirtschaftspolitik hin analysiert. Daß nur eine solchermaßen spezifizierte Betrachtungsweise für die Gewinnung brauchbarer Kriterien, anhand derer die interministerielle Kompetenzverteilung gemessen werden kann, geeignet ist, wird an anderer Stelle noch begründet.

---

1 An dieser Stelle soll hierzu nur beispielhaft verwiesen werden auf J.R. Commons, The Economics of Collective Action, New York 1950 - O. Morgenstern, Prolegomena to a Theory of Organization, Rand Corporation - Research Memorandum 734 -, Santa Monica 1951 - G. Gäfgen, Zur Theorie kollektiver Entscheidungen in der Wirtschaft, Eine Neuinterpretation der Welfare Economics, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 173 (1961), Stuttgart 1961, S. 1 ff. - G. Gäfgen, Theorie der wirtschaftlichen Entscheidung, a.a.O.

2 Von diesen meist mehr soziologische und psychologische Zusammenhänge berücksichtigenden und allgemeine Organisationsprinzipien herausstellenden Arbeiten seien hier etwa genannt: L. Urwick,The Elements of Administration, New York und London 1943 - H.A. Simon, Administrative Behavior, A Study in Decision-Making Processes in Administrative Organization, with a foreword by Ch. I. Barnard, Second Edition, New York 1961 - J.G. March, H.A. Simon, Organizations, with the collaboration of H. Guetzkow, Eight Printing, New York, London, Sydney 1966 - R. Mayntz, Soziologie der Organisation, in: Rowolths Deutsche Enzyklopädie, Hamburg 1963.

3 Auf einzelne Literaturhinweise soll angesichts der Fülle entsprechende Beschreibungen enthaltender Publikationen verzichtet werden. Wir verweisen lediglich allgemein auf Beiträge der Wissenschaft von der Politik, welche sich mit dem Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland oder Teilen davon befassen, auf entsprechende Arbeiten der Verwaltungswissenschaft und Soziologie, aber auch auf die institutionellen und politisch-funktionellen Fragenkomplexen gewidmeten Ausführungen in wirtschaftswissenschaftlichen Veröffentlichungen.

Da wir nicht auf entsprechende Untersuchungen zurückgreifen können, wollen wir selbst den Versuch unternehmen, diesen Mangel - wenn auch teilweise recht lückenhaft - zu überbrücken. Zu diesem Zweck scheint uns die Beantwortung zweier Fragenkomplexe wesentlich:

(1) Welche Forderungen hat die Theorie der Wirtschaftspolitik an ein rationales wirtschaftspolitisches Handeln zu stellen?

(2) Wird die Erfüllung dieser Forderungen von der Art, in der eine Verteilung von Zuständigkeiten auf ministerielle Träger der Wirtschaftspolitik erfolgt, beeinflußt und, wenn dies zu bejahen ist, wie und in welcher Richtung wirkt diese Beeinflussung, welche Konsequenzen hat sie für die Gestaltung entsprechender Organisationsstrukturen?

Erst im Anschluß an die Behandlung dieser Fragenkomplexe glauben wir eine begründete Stellungnahme zu den vorzufindenden Formen der interministeriellen Kompetenzverteilung beziehen und aus dem Erkennen der Ursachen vorhandener Erscheinungen den Weg für mögliche neue Lösungen andeuten zu können.

Der Ausarbeitung dieses Arbeitsplanes sei noch eine kurze Bemerkung vorangestellt. Es ist im folgenden nicht beabsichtigt, eine allgemeingültige und vollständige Analyse der Grundsätze rationaler Wirtschaftspolitik oder einer entsprechend anspruchsvollen Organisationslehre vorzulegen. Insbesondere letzteres Anliegen wäre in dem hier zur Verfügung stehenden Rahmen wohl auch nicht annähernd erschöpfend zu verwirklichen. Vielmehr sind unsere Bestrebungen lediglich darauf gerichtet, die wichtigsten Gesichtspunkte der angesprochenen Problemstellungen herauszuarbeiten, und zwar in ausschließlicher Ausrichtung auf unsere spezifische Themenstellung.

Kapitel I : Die Anforderungen einer rationalen Wirtschaftspolitik

1. Abgrenzung des Untersuchungsanspruchs

Unter einer rationalen Wirtschaftspolitik wollen wir eine außerhalb des Wirtschaftens, vorzugsweise auf die Beeinflussung der Aufstellung und des Vollzugs von Wirtschaftsplänen gerichtete Aktivität[1], "die planmässig auf die Verwirklichung eines umfassenden, wohldurchdachten und in sich ausgewogenen Zielsystems gerichtet ist und dabei den höchsten Erfolgsgrad erreicht, der unter den jeweiligen Umständen möglich ist"[2], verstehen[3].

Wie im letzten Teil dieser Definition schon angedeutet, kann es hierbei nicht um eine absolute Rationalität des Handelns gehen; vielmehr müssen wir uns unter Berücksichtigung der Tatsache, "daß die wirtschaftspolitische Entscheidungsinstanz vollständige Information über sämtliche Variablen und die funktionalen Zusammenhänge zwischen den Variablen"[4] nicht besitzt, also Entscheidungen unter Risiko und Un-

---

1 Zu diesem Teil der obigen Begriffsbestimmung vgl. H. Ohm, Allgemeine Volkswirtschaftspolitik, Bd. I, a.a.O., S. 9.

2 H. Giersch, Allgemeine Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 22.

3 Die Streitfrage, ob es sich bei dem Terminus "rationale Wirtschaftspolitik" um einen Pleonasmus handelt, soll hier nicht näher diskutiert, sondern nur mit einigen kurzen Anmerkungen umrissen werden. Während von Mises die Ansicht vertritt, Wirtschaftspolitik sei als planvolles Handelns begriffsnotwendig schon rational (vgl. L. von Mises, Grundprobleme der Nationalökonomie, Untersuchungen über Verfahren, Aufgaben und Inhalt der Wirtschafts- und Gesellschaftslehre, Jena 1933, S. 22 ff.), hält dem etwa Jöhr entgegen, daß dieses Handeln durch Rechenfehler, logische Irrtümer oder gegenwärtige Stimmungseinflüsse durchaus arational sein könne (vgl. W.A. Jöhr, Planung als Mittel rationaler Wirtschaftspolitik in der Marktwirtschaft?, a.a.O., S. 74 f.).

4 H. Sauermann, Über die Möglichkeiten einer rationalen Wirtschaftspolitik, in: Systeme und Methoden in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, E. von Beckerath zum 75. Geburtstag, hrsg. von N. Kloten, W. Krelle u. a., Tübingen 1964, S. 642.

sicherheit treffen muß, in den folgenden Untersuchungen mit dem Anvisieren einer "relativ rationalen" - wie sie unter den jeweiligen Umständen möglich ist - wirtschaftspolitischen Aktivität zufrieden geben[1]. Eine solche Situation liegt beispielsweise dann vor, wenn eine wirtschaftspolitische Trägerinstanz im Wege der Erhöhung der Transferzahlungen einen konjunkturellen Einbruch beseitigen soll, aber weder die genaue Höhe der Nachfragelücke noch den Wert der marginalen Konsumneigung der Empfänger dieser Zahlungen kennt.

Eine weitere Spezifizierung des Untersuchungsgegenstandes ist darin zu sehen, daß die Formulierung der Bedingungen rationalen wirtschaftspolitischen Handelns hier nur für die Phasen vorgenommen wird, für die - da ja ausschließlich die horizontale interministerielle Arbeitsteilung zur Beurteilung ansteht - überhaupt Zuständigkeiten eines Bundesministeriums bestehen, d.h. für die Auswertung von Informationen, die Zielprogrammplanung und die einzelnen Stadien des Mitteleinsatzes (Planung, Entscheidung, Ausführung). Dagegen haben wir uns mit einer Ausarbeitung der Grundsätze, wie sie im Zusammenhang mit der Beschaffung von Informationen oder der Entscheidung für ein bestimmtes Zielprogramm zu beachten sind, nicht zu befassen[2].

---

1 Das Problem der relativen Rationalität wirtschaftspolitischen Handelns wird etwa bei H. Sauermann, Über die Möglichkeit einer rationalen Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 641 ff. und Ch. Watrin, Ökonomische Theorien und wirtschaftspolitisches Handeln, in: Theoretische und institutionelle Grundlagen der Wirtschaftspolitik, Th. Wessels zum 65. Geburtstag, Berlin 1967, S. 8 ff. eingehender diskutiert.

2 An dieser Stelle wäre etwa zu nennen: Schnelle, umfassende und detaillierte Sammlung von Informationen, eine klare Prioritäten festlegende Entscheidung über das als verbindlich anzustrebende Zielsystem u.ä. Später wird allerdings deutlich, daß bestimmte Grundsätze nicht jeweils seperat auf einzelne Phasen, sondern auf mehrere Aktionsbereiche gleichzeitig anzuwenden sind.

Letztlich erscheint an dieser Stelle ein weiterer wichtiger Hinweis angebracht. Pütz unterscheidet zwischen Forderungen einer rationalen Wirtschaftspolitik, welche mit logischen Bedingungen und solchen, die mit Sachnotwendigkeiten - "sozialökonomischen Gesetzmäßigkeiten" - verknüpft sind[1]. Tinbergen bringt diese Problematik in ähnlicher Weise zum Ausdruck, indem er innerhalb seiner "autonomen Politik"[2] zwischen dem Inhalt derselben und ihrer Organisation differenziert[3]. Diese auf die Organisation wirtschaftspolitischer Aktivitäten zurückzuführenden Erscheinungen sind es aber, die uns hier interessieren; denn wenn wir die aus dem Vorhandensein einer Vielzahl von Trägern der Wirtschaftspolitik resultierenden Tatbestände (nämlich die interministerielle Kompetenzverteilung) erfaßt haben, so ist dies nicht unmittelbar ein logisches (Pütz), sondern ein organisatorisch (Tinbergen) oder - wie wir es nennen möchten - ein institutionell bedingtes Problem.

Die Relevanz dieser Unterscheidung für die Formulierung der Grundsätze rationaler Wirtschaftspolitik sei kurz anhand zweier Beispiele aufgezeigt. Die Forderung nach Zielkonformität einer Maßnahme bedeutet,

---

1 Vgl. Th. Pütz, Der Kompromiß in der Wirtschaftspolitik, in: Methoden und Probleme der Wirtschaftspolitik, Gedächtnisschrift für H.-J. Seraphim, hrsg. von H. Ohm, Berlin 1964, S. 51.

2 Vgl. J. Tinbergen, On the Theory of Economic Policy, in: Contributions to Economic Analysis, edited by J. Tinbergen, P.J. Verdoorn, H.J. Witteven, Second Edition, Amsterdam 1955, S. 74 ff.

3 Vgl. ebenda, S. 74.

daß ein zur Diskussion stehender Mitteleinsatz - über einen entsprechenden Kausalnexus - zu einer Veränderung des zu beeinflussenden Zielsachverhaltes geeignet sein muß. Eine solche Beziehung ist, betrachtet man allein die modelltheoretische Ziel-Mittel Beziehung, unzweifelhaft rein logischer Art[1]. Dagegen hat das Postulat nach Koordination des Handelns zwischen einzelnen Aktoren quasi ex definitione einen institutionellen Hintergrund. Wäre nämlich als Träger der Wirtschaftspolitik etwa nur eine einzelne Person existent, also ein anderer institutioneller Rahmen gegeben, würde die angesprochene Forderung in dieser Form wegfallen[2].

Im folgenden wäre es an sich ausreichend, würden wir nur die Grundsätze einer rationalen Wirtschaftspolitik herausarbeiten, die von institutionellen Tatbeständen, genauer: der Art der interministeriellen Arbeitsteilung, beeinflußt werden, die logisch bzw. modelltheoretisch motivierten Forderungen dagegen aus dem Untersuchungsbereich aussondern. War eine solch eindeutige Zuordnung in den angeführten Beispielen noch einigermaßen durchführbar - in Fußnoten mußte diese Eindeutigkeit schon etwas eingeschränkt werden -, ist es jedoch in den meisten Fällen prima facie unmöglich, eine entsprechende Unterscheidung

---

1 Die Einschränkung auf modelltheoretische Beziehungen deutet schon darauf hin, daß in einer konkreten historischen Situation die Forderung nach Zielkonformität einer Maßnahme auch von anderen Tatbeständen, etwa sozialökonomischen Gesetzmäßigkeiten, beeinflußt werden kann, d.h. daß dieses Postulat faktisch eventuell auch institutionell bedingte Ursachenkomplexe aufzuweisen hat.

2 Allerdings ist hier darauf hinzuweisen, daß auch ein einzelner, als Person verstandener Träger der Wirtschaftspolitik den Einsatz verschiedener Maßnahmen koordinieren muß. Diese Notwendigkeit ist aber nicht mehr als institutionell bedingt anzusehen, sondern ergibt sich aus den Interdependenzen innerhalb eines modelltheoretisch gesehenen Ziel-Mittel Systems, ist also rein logisch begründbar.

vorzunehmen, zumal sich die Notwendigkeit zur Beachtung der einzelnen Grundsätze häufig auf beide Ursachenkomplexe gleichzeitig zurückführen läßt. Somit müssen wir im folgenden zunächst weitgehend beide Aspekte behandeln und können erst im Zusammenhang mit der Untersuchung der Beziehungen zwischen den Anforderungen einer rationalen Wirtschaftspolitik und dem Organisationsvorgang Kompetenzverteilung in dieser Beziehung irrelevante oder weniger wichtige Grundsätze aussondern.

2. Rationale Wirtschaftspolitik in den Phasen der Informationsauswertung und Zielprogrammplanung

a) Informationsauswertung

Zunächst ist ein zentrales Anliegen rationaler Wirtschaftspolitik darin zu sehen, daß die Aufgabe der Auswertung von Informationen, d.h. der objektiv wertenden Erklärung der wirtschaftlichen Wirklichkeit und der Vorhersage künftiger Entwicklungen[1], überhaupt wahrgenommen wird; denn will man ein bestimmtes wirtschaftspolitisches Zielsystem verwirklichen, ergeben sich Art und Umfang möglicher Maßnahmen erst aus dem Vergleich zwischen dieser Programmsituation und der gegenwärtigen Lage, der Berücksichtigung der in der Vergangenheit konstatierten und für die Zukunft erwarteten Entwicklung. Eine lediglich Schätzung dieser Zusammenhänge ist mit dem Postulat nach, wenn auch relativer, Rationalität nicht zu vereinbaren[2]. Daher sind auch die wichtigsten Aspekte, wie sie in dieser Aktionsphase zu beachten sind, bedingungsmäßig zu formulieren.

---

1 Vgl. hierzu H. Giersch, Allgemeine Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 27 ff.
2 Vgl. F.-W. Dörge, Elemente und Instrumente der Wirtschafts- und Sozialpolitik, a.a.O., S. 47.

Die Situationsanalyse muß, wie schon angedeutet, vor allem drei zeitbezogenen Erfordernissen Rechnung tragen. Erstens wird es in der Regel notwendig sein, die Entwicklung der als relevant angesehenen ökonomischen und außerökonomischen Prozesse auf den gegenwärtigen Zustand hin zu analysieren, um die Kräfte aufzeigen zu können, welche den heutigen Zustand determiniert haben, da die Kenntnis derselben oft maßgeblich die Möglichkeit eines rationalen Mitteleinsatzes mitbestimmt[1]. Konstatiert man beispielsweise eine unerwünschte landwirtschaftliche Überproduktion, die durch überhöhte, in der Vergangenheit eingeführte Preisfixierungen für die entsprechenden Produkte bedingt zu sein scheint, spricht vieles dafür, eine für die Dauer angestrebte Beseitigung dieses Zustandes mittels Änderung der Fixpreise zu bewerkstelligen, nicht aber durch Aufkäufe und Einlagerungen seitens des Staates zu versuchen, was vielleicht bei einem auf sehr gute Witterung zurückzuführenden, einmalig hohen Ernteergebnis angebracht wäre. Die Verhältnisse der Vergangenheit gewinnen also u.a. immer dann besondere Bedeutung, wenn eine Beziehung zwischen den Ursachen bestimmter wirtschaftlicher Erscheinungen und den zu ihrer Veränderung geeigneten Mitteleinsätzen unmittelbar existiert[2].

Die historische Analyse mündet ein bzw. geht aus von der gegenwartsbezogenen Informationsauswertung. Deren Aufgabe besteht in der Herausarbeitung der die gegenwärtige Situation determinierenden Faktoren. Hier werden unter Berücksichtigung historischer Entwicklungen und Verwendung wirtschaftstheoretischer und sonstiger wissenschaftlicher Erkenntnisse oder

---

1 Zur Notwendigkeit einer Berücksichtigung der Vergangenheit bei der wirtschaftspolitischen Diagnose vgl. etwa bei H. Ohm, Allgemeine Volkswirtschaftspolitik, Bd. I, a.a.O., S. 46 ff. und H.-J. Seraphim, Theorie der allgemeinen Volkswirtschaftspolitik, a.a.O., S. 331.

2 Auf die Wichtigkeit einer solchen Korrespondenz zwischen Ursache und Mittel, auf diesen "Verursachungsaspekt", geht besonders H. Ohm, Allgemeine Volkswirtschaftspolitik, Bd. I, a.a.O., S. 94 f. näher ein.

auch nicht-wissenschaftlicher Erfahrungen Hypothesen über die Ursachen feststellbarer Erscheinungen aufgestellt und im Rahmen eines Erklärungsprozesses zu verifizieren versucht[1].

Allein die Beschränkung auf ein Diagnostizieren heutiger Konstellationen ist in dieser Phase noch nicht ausreichend, soll eine höchstmögliche Rationalität des Handelns gewährleistet sein. "Bevor nämlich überhaupt der wirtschaftspolitische Eingriff näher ins Auge gefaßt wird, ist die Vorfrage zu prüfen, ob nicht die ständig evolutorisch verlaufende Entwicklung in der Wirtschaft die gewünschten Korrekturen innerhalb als zulässig angesehener Fristen ohne solchen Eingriff annäherungsweise oder vollständig in dem für notwendig erachteten Ausmaße zustandebringt"[2].

Erst eine solche Prognose[3], verstanden als "eine logische Operation der Auswertung zukunftsträchtiger Informationen"[4], gibt darüber Auskunft, ob, in welcher Art und in welchem Ausmaß ein Eingriff nötig erscheint[5].

---

1 Vgl. hierzu etwa H. Giersch, Allgemeine Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 28 ff. und H. Ohm, Allgemeine Volkswirtschaftspolitik, Bd. I, a.a.O., S. 43 ff.

2 Ebenda, S. 48 f.

3 Wenn Seraphim darauf hinweist, daß sich eine Prognose auch auf den Zustand nach Einsatz wirtschaftspolitischer Instrumente erstrecken muß und deren Auswirkungen in die prognostischen Überlegungen miteinzubeziehen sind (vgl. H.-J. Seraphim, Theorie der allgemeinen Volkswirtschaftspolitik, a.a.O., S. 331), ist dem wohl zuzustimmen; diesen Teil einer Prognose möchten wir aber eher den mit dem Mitteleinsatz zusammenhängenden Aufgabenstellungen zuweisen.

4 H. Giersch, Allgemeine Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 40.

5 Zum Prognoseproblem sei auf folgende entsprechend ausgerichtete Abhandlungen verwiesen: H. Giersch und K. Borchardt (Hrsg.), Diagnose und Prognose als wirtschaftswissenschaftliche Methodenprobleme, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd.25, Berlin 1962 - A. Schöpf, Das Prognoseproblem in der Nationalökonomie, Versuch einer Gesamtbetrachtung, in: Beiträge zur ganzheitlichen Wirtschafts- und Gesellschaftslehre, hrsg. von W. Heinrich, Bd. 2, Berlin 1966 - W.A. Jöhr, F. Kneschaurek, Die Prognose als Basis der Wirtschaftspolitik, in: Grundlagen der Wirtschaftspolitik, hrsg. von G. Gäfgen, Berlin 1966, S. 338 ff.

Diese kurze Skizzierung der inhaltsbezogenen Problematik der Informationsauswertung läßt den Schluß zu, daß diese Aspekte unbedingt beachtet und aufgabenmässig wahrgenommen werden müssen, will man den Erfordernissen einer rationalen Wirtschaftspolitik Rechnung tragen. Darüber hinaus bedingt diese Zielsetzung aber auch die Beachtung einiger "aktionstechnischer" Tatbestände.

Einmal ist es unabdingbar, daß in vielen Fällen die Auswertung von Informationen so schnell als irgend möglich erfolgt[1]. Insbesondere unter konjunktur-, aber auch wachstums-, verteilungspolitischen und anderen Gesichtspunkten bildet ein frühzeitiges Erkennen unerwünschter Tendenzen und Entwicklungen die Grundlage für eine höchstmögliche Effizienz wirtschaftspolitischer Korrekturmaßnahmen, für eine auf den Zeitablauf bezogene Minimierung der Differenz zwischen tatsächlicher Lage und angestrebtem Ziel. Dies ist wiederum nur dann möglich, wenn u.a. die vorhandenen Informationen - daß die jeweils relevanten Fakten darin enthalten sind, wird vorausgesetzt - in qualitativer, quantitativer und ähnlicher Hinsicht richtig systematisiert und übersichtlich zusammengestellt werden[2].

Zum anderen ist für diese Aktionsphase die Verwendung aller verfügbaren Hilfsmittel erforderlich. Dazu zählen auf der einen Seite der neueste Erkenntnisstand wirtschaftswissenschaftlicher Forschung, die

---

1 Vgl. etwa auch F.-W. Dörge, Elemente und Instrumente der Wirtschafts- und Sozialpolitik, a.a.O., S. 47.
2 Vgl. ebenda S. 48.

Nutzbarmachung der "Verschmelzung von Theorie und Statistik in der sog. Ökonometrie"[1], von volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, "input-output" Analysen u.ä. Außerdem sollte sich diese Lagebestimmung in enger Zusammenarbeit von Trägern der Wirtschaftspolitik und wirtschaftswissenschaftlichen Institutionen, wissenschaftlichen Beratergremien[2] usw. vollziehen und sich von der Technik der Informationsaufbereitung und -verwertung her der modernsten Hilfsmittel bedienen, wie etwa der Datenverarbeitung. Dabei ist allerdings die Kostenseite ebenfalls dem Rationalprinzip zu unterwerfen[3].

Letztlich erscheint uns die Beachtung zweier weiterer Aspekte der Informationsauswertung sehr bedeutsam. Der lageanalytische Erklärungsprozeß muß vom Träger desselben her gesehen zunächst mit größtmöglicher Objektivität bewerkstelligt werden. Wohl wissend, daß die Auswertung gegenwartsbezogener Fakten, die Interpretation vergangener und zukünftiger Entwicklung nicht ohne Wertungen, ohne normative Elemente auskommt[4], ist dessen ungeachtet die Forderung zu stellen, gewollte oder ungewollte Tendenz- bzw. Fehlinterpretationen zu vermeiden[5]. Die in die-

---

1 H. Ohm , Allgemeine Volkswirtschaftspolitik, Bd. I, a.a.O., S. 45.

2 Zu denken ist hier etwa an Gremien, wie sie der Sachverständigenrat in Deutschland repräsentiert (vgl. über dessen Funktionen W. Bauer, Der Sachverständigenrat. Einige Bemerkungen zu seinem Wesen und seinen Funktionen, in: Theoretische und institutionelle Grundlagen der Wirtschaftspolitik, Th. Wessels zum 65. Geburtstag, Berlin 1967, S. 349 ff.).

3 Vgl. H. Ohm, Allgemeine Volkswirtschaftspolitik, Bd. I, a.a.O., S. 45.

4 Vgl. H.-J. Seraphim, Theorie der allgemeinen Volkswirtschaftspolitik, a.a.O., S. 332 - H. Giersch, Allgemeine Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 28 ff. u.ä.

5 Während der Tatbestand bewußter Fehl- oder Tendenzinterpretationen u.E. inhaltlich nicht näher erläutert zu werden braucht, sei als Beispiel einer ungewollten Fehlinterpretation das dem Analytiker nicht bewußte Vorurteil angeführt (vgl. auch H. Giersch, Allgemeine Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 35).

sem Stadium tätig werdenden Akteure dürfen sich also allein von dem Grundsatz der sachlichen Aufhellung von für ein weiteres Agieren relevanten Zusammenhängen leiten lassen[1] (Prinzip der Wertneutralität).

Weiterhin bedingt die Interdependenz sozialökonomischer Erscheinungen, daß die Informationsauswertung nicht auf einzelne Sektoren, nicht auf einzelne prima facie erklärungsmäßig als ausreichend erscheinende Tatbestände beschränkt werden darf, sondern immer die Gesamtsituation zu berücksichtigen hat. D.h. auch Teilaspekte und Ausschnitte des Geschehens sind immer nur unter Bezugnahme auf den Gesamtzusammenhang zu interpretieren. Dies bringt etwa Giersch zum Ausdruck, wenn er nachdrücklich unterstreicht: "Man hüte sich vor der Partialanalyse"[2].

b) Zielprogrammplanung

Wenden wir uns nun den Erfordernissen einer rationalen Wirtschaftspolitik im Rahmen der Planung bzw. Konzipierung von Zielprogrammen zu. Bevor eine Entscheidung über das zu realisierende Programm getroffen wird - diese Problematik fällt nicht in unseren Untersuchungsbereich[3] -, sind einige Vorarbeiten zu leisten, die wir mit dem Begriff der Zielprogrammplanung umschreiben wollen. Was hat man sich nun im einzelnen inhaltlich darunter vorzustellen und auf welche Überlegungen stützt sich diese als These formulierte Aussage? Diese Fragen gilt es im folgenden zu beantworten.

---

1 Daß dies nicht selbstverständlich ist und sich oftmals auch staatliche Träger der Wirtschaftspolitik nicht einer solchen Objektivität befleißigen, zeigt die Wirklichkeit immer wieder.

2 H. Giersch, Allgemeine Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 34.

3 Zu dem Problem der Zielprogrammentscheidung vgl. etwa H.K. Schneider, Zielbestimmung für die Wirtschaftspolitik in der pluralistischen Gesellschaft, a.a.O., S. 37 ff.

Innerhalb eines wirtschaftspolitischen Zielsystems bestehen sachliche Beziehungen[1], die größtenteils auf den ersten Blick nicht erkennbar bzw. ohne Sachverstand und detaillierte Untersuchungen nicht kalkulierbar sind, aber bei der ansonsten weitgehend politisch motivierten Fixierung des anzustrebenden Programmes berücksichtigt werden müssen, soll die Rationalität wirtschaftspolitischen Handelns nicht in Gefahr geraten. Beispielsweise ist eine Politik, welche gleichzeitig unter wohlstandspolitischen Gesichtspunkten eine Steigerung der Konsumquote und unter konjunkturpolitischen Aspekten eine Erhöhung der Sparquote anstrebt, infolge ihrer sachlich bedingten Undurchführbarkeit in dieser Form nicht mehr als rational zu bezeichnen, da der Anteil des Verbrauchs am Volkseinkommen nur auf Kosten des Sparanteils und umgekehrt verändert werden kann. Ist hier die Sachbeziehung noch leicht erkennbar und auch zu berücksichtigen, besteht eine solche Evidenz bei Betrachtung der Ziele "Steigerung des wirtschaftlichen Wachstums" und "Erhaltung einer (im Verhältnis zu anderen Wirtschaftszweigen mit geringerer Produktivität arbeitenden) einheimischen Landwirtschaft" sicherlich nicht mehr.

Diese beiden einfachen Beispiele weisen darauf hin, daß dem Vorgang der Zielprogrammentscheidung eine Arbeitsphase vor- oder auch zwischengeschaltet sein muß, in welcher die oft vielfältigen und komplizierten Interdependenzen zwischen den einzelnen Bestandteilen alternativer Zielprogramme herausgestellt[2] und die zu vermutenden Konsequenzen entsprechender Ent-

---

1 Die Zuordnungsverhältnisse der einzelnen Ziele analysiert übersichtlich und anschaulich etwa H. Ohm, Allgemeine Volkswirtschaftspolitik, Bd. I, a.a.O., S. 59 ff.

2 Vgl. ebenda, S. 66.

scheidungen aufgezeigt werden[1]. Neben dem prinzipiellen Aufzeigen der Notwendigkeit skizzierter Aufgabenwahrnehmung, gilt es aber auch hier zu klären, welche Bedingungen der Anspruch nach rationalem wirtschaftspolitischem Handeln in diesem Aktionsstadium inhaltlich im einzelnen induziert.

Der Gehalt der wirtschaftspolitischen Ziele selbst ist von Vorstellungen abgeleitet, "die ihre Legitimation der höchsten Wertebene entlehnen"[2]. Diese Wertebene wiederum, welche nicht nur den Hintergrund für ökonomische Zielformulierungen, sondern letztlich für sämtliche politische Aktivitäten abgibt, entzieht sich der Beurteilung durch ein Rationalkriterium. Was allerdings logischen Überlegungen zugänglich ist, sind die schon angedeuteten Beziehungen zwischen den von diesen Wertvorstellungen hergeleiteten Programmpunkten, wie sie bereits an anderer Stelle konkretisiert wurden.

Eine so verstandene Zielprogrammplanung erfordert zunächst die Aufhellung der einzelnen Zuordnungsverhältnisse von zur Diskussion stehenden Zielen, ein Herausarbeiten der entsprechenden Kausalketten. Es sind die Fragen zu beantworten: Was ist Vor-, Zwischen- oder Endziel? Stehen die Ziele zueinander im Verhältnis der Harmonie, Neutralität, Antinomie, Widersprüchlichkeit oder sind einzelne derselben letzt-

---

1 Dieses Erfordernis einer rationalen Wirtschaftspolitik kommt auch in den folgenden Formulierungen von Seraphim zum Ausdruck: "Es ist aber nicht nur die Fähigkeit von Belang, ein widerspruchsfreies Zielsystem zur Anerkennung zu bringen, sondern auch die Fähigkeit, ein solches System aufeinander ausgerichteter Ziele zu konzipieren. Man muß eine genaue Vorstellung davon haben, in welchem Verhältnis die möglichen Vor- und Nachziele zueinander stehen, ob sie sich gegenseitig bedingen, tragen und stützen oder ob sie sich ausschließen und ob die Verwirklichung des einen die Durchsetzung des anderen unmöglich macht". (H.-J. Seraphim, Theorie der allgemeinen Volkswirtschaftspolitik, a.a.O., S. 263 f.)

2 E. v. Beckerath, Politik und Wirtschaft: Ist eine rationale Wirtschaftspolitik möglich?, in: Einkommensbildung und Einkommensverteilung, hrsg. von W.G. Hoffmann, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 13, Berlin 1957, S. 29.

lich gar identisch[1]? Es ist aufzuzeigen, welche Folgerungen aus den jeweiligen Zuordnungsverhältnissen zu ziehen sind. So können beispielsweise im Falle der Widersprüchlichkeit zwischen zwei Programmpunkten diese nicht gleichzeitig verwirklicht, sondern müssen gegebenenfalls zeitraumbezogen definiert werden, oder ist bei antinomischen bzw. in Konkurrenz zueinander stehenden Zielbeziehungen eine zeitpunktbezogene Rangordnung festzulegen[2].

Darüber hinaus stellt sich einer zielbezogenen Analyse die Aufgabe, sachlich motivierte zeitliche Unterschiede in den Möglichkeiten zur Verwirklichung einzelner Programmpunkte[3] zu verdeutlichen. Ebenso gehört hierher "die quantitative Bestimmung der Werte der Zielvariablen"[4], soweit dies möglich und nützlich erscheint. Damit ist nicht nur die Erklärung qualitativer Zielinterdependenzen angesprochen, sondern auch deren quantitative Verknüpfung. Dies wiederum ist eine von mehreren Bedingungen, welche sich aus dem Erfordernis der Klarheit und Eindeutigkeit einer Zielkonzeption (und besonders auch des "fertigen"

---

1 Vgl. die Erläuterungen zu diesen Begriffen bei W.A. Jöhr, H.W. Singer, Die Nationalökonomie im Dienste der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 130 ff.

2 "Für ein rationales Handeln ist es notwendig, daß die verschiedenen Zustände, die durch die Nutzen- bzw. Zielfunktion beschrieben werden, in eine Rangordnung gebracht werden können. Für diese Rangordnung muß die Bedingung der Transitivität erfüllt sein, d.h. die Über- bzw. Unterordnung oder die Gleichordnung der angestrebten Zustände muß feststehen." (H. Sauermann, Über die Möglichkeiten einer rationalen Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 649)

3 Seraphim spricht hier etwa von kurz-, mittel- und langfristigen Zielen (vgl. H.-J. Seraphim, Theorie der allgemeinen Volkswirtschaftspolitik, a.a.O., S. 267).

4 H. Sauermann, Über die Möglichkeiten einer rationalen Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 641.

Programms) herleiten lassen[1].

Alle diese Zusammenhänge[2] müssen dem oder den für die Phase der Zielprogrammentscheidung zuständigen Trägern wirtschaftspolitischen Handelns bekannt und bewußt sein, damit die für eine rationale Wirtschaftspolitik notwendige Konsistenz des Zielsystems erreicht, also seine Widerspruchsfreiheit gewährleistet werden kann[3]. Dagegen wird eine Politik, welche sachlich Unzuvereinbarendes verwirklichen will, schon vom Ansatz her nicht in der Lage sein, die geforderte höchstmögliche Effizienz zu realisieren.

Auf der anderen Seite sind aber auch in dieser Aktionsphase einige bedeutsame Aspekte zu beachten, welche sich nicht unmittelbar aus dem Inhalt einer Zielprogrammplanung ergeben, sondern vielmehr aus deren arbeitsmäßiger Bewältigung resultieren. Zunächst ist an die entsprechenden Aufgabenträger die Forderung zu stellen, daß sie sich bei der Ausübung ihrer Tätigkeit jeglicher sachfremder Einflußnahme enthalten und dort, wo Aussagen nicht ohne subjektive Wertungen möglich sind, diese als solche kenntlich machen. Sie müssen sich also nicht wertfrei, wohl aber wertneutral verhalten[4].

---

1 Vgl. hierzu etwa H. Ohm, Allgemeine Volkswirtschaftspolitik, Bd. I, a.a.O., S. 116.

2 Es ist nochmals darauf hinzuweisen, daß wir uns an dieser Stelle nur auf die wichtigsten Aspekte beschränken wollen und keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben.

3 Vgl. hierzu etwa H. Sauermann, Über die Möglichkeiten einer rationalen Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 649 ff. - H.K. Schneider, Zielbestimmung für die Wirtschaftspolitik in der pluralistischen Gesellschaft, a.a.O., S. 51 f. -J. Tinbergen, Economic Policy: Principles and Design, a.a.O., S. 9.

4 Der Aufgabenträger muß sich in dieser Phase wissenschaftlicher Objektivität befleißigen. Eine entsprechende "Analyse ist .. nicht wertfrei, sie ist aber wertneutral." (F.W. Dörge, Elemente und Instrumente der Wirtschafts- und Sozialpolitik, a.a.O., S. 54)

Auch in dieser Phase dürfen Einzeluntersuchungen nur unter Berücksichtigung des Gesamtzusammenhanges bzw. der Interdependenzen zwischen allen Bestandteilen einzelner Zielsysteme durchgeführt werden, sind also Partialanalysen ohne Bezugnahme auf die Gesamtkonzeption abzulehnen. Letztlich ist hier ebenfalls zu berücksichtigen, daß eine den Erfordernissen rationaler Wirtschaftspolitik Rechnung tragende Zielprogrammplanung nicht ohne "Hilfsmittel" auskommen kann, wobei das wichtigste wohl generell betrachtet in der Verwendung der Wirtschaftstheorie bzw. der Ergebnisse der Theorie der Wirtschaftspolitik zu sehen sein dürfte[1].

3. Rationale Wirtschaftspolitik in der Phase des Mitteleinsatzes

Den Grundsätzen rationaler Wirtschaftspolitik in der Phase des Instrumenteneinsatzes kommt an dieser Stelle besondere Bedeutung zu, da dieses Aktionsstadium das eigentlich zentrale Betätigungsfeld der wirtschaftlichen Bundesministerien darstellt[2]. Würde dies somit zunächst für eine sehr weitläufige und umfassende Behandlung dieser Problematik sprechen, müssen wir uns gleichwohl auch hier auf das Wesentliche beschränken und die Darstellung auf die Anforderungen der vorliegenden Themenstellung ausrichten. D.h. die

---

1 Diese Feststellung erscheint durchaus nicht selbstverständlich, betrachtet man die besondere von wirtschaftspolitischen Praktikern den Ergebnissen wissenschaftlicher Forschung teilweise entgegengebrachte Ignoranz. - Neben diesen allgemeinen Hilfsmitteln, ist noch auf einige technische Hilfen zu verweisen, wie etwa die Verwendung von Pfeilschemata oder des sogenannten "causal ordering" (Hansen). Einen kurzen Überblick hierzu gibt etwa H. Ohm, Allgemeine Volkswirtschaftspolitik, Bd. I, a.a.O., S. 66 f.

2 Dem steht nicht entgegen, daß, losgelöst von spezifischen Themenstellungen, wie der hier vorliegenden, "die von den Trägern der Wirtschaftspolitik zu fällenden Entscheidungen über die Ziele das Kernproblem der wirtschaftspolitischen Aktivität ausmachen." (H. Ohm, Allgemeine Volkswirtschaftspolitik, Bd. I, a.a.O., S. 70)

folgenden Ausführungen sind nicht unter dem Aspekt eines Beitrages zur Allgemeinen Theorie der Wirtschaftspolitik zu bewerten[1].

Von den Bedingungen, denen der Mitteleinsatz aus den sachlichen Beziehungen innerhalb eines wirtschaftspolitischen Ziel-Mittel Systems heraus Rechnung tragen muß, sind zuerst die der Ziel- und Systemkonformität zu nennen[2]. Versteht man unter der Zielkonformität "die instrumentale Eignung eines Mittels für die Zielverwirklichung"[3], so ist, neben der theoretisch begründbaren, für uns vor allem die faktische Geeignetheit der einzelnen Instrumente zur Verwirklichung des in der Phase der Zielprogrammentscheidung als Norm bestimmten Zielsystems von Bedeutung; denn hier sollen Kriterien für die Beurteilung bestimmter Erscheinungen der praktischen Wirtschaftspolitik entwickelt werden.

Die potentielle Zielkonformität eines Mitteleinsatzes ergibt "sich aus der theoretischen Analyse der Wirkungen sowie der (teleologischen) Zweck-Mittel-Betrachtung"[4], d. h. nur auf diesem Wege läßt sich klären, ob überhaupt kausale Beziehungen zwischen einzelnen wirtschaftspolitischen Instrumenten und den

---

1 Es bleibt darauf hinzuweisen, daß, entsprechend eingangs erläuterter Begründung, innerhalb des Aktivitätsbereichs Mitteleinsatz im folgenden keine Unterteilung in Plan-, Entscheidungs- und Ausführungsstadium vorgenommen werden soll.

2 Vgl. hierzu E. Tuchtfeldt, Zur Frage der Systemkonformität wirtschaftspolitischer Maßnahmen, in: Zur Grundlegung wirtschaftspolitischer Konzeptionen, hrsg. von H.-J. Seraphim, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 18, Berlin 1960, S. 206 ff. oder auch G. Gäfgen, Allgemeine Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 160 ff. und H. Ohm, Allgemeine Volkswirtschaftspolitik, Bd. I, a.a.O., S. 86 ff.

3 Ebenda, S. 87.

4 H. Ohm, Allgemeine Volkswirtschaftspolitik, Bd. I, a.a.O., S. 87.

angestrebten, vorgegebenen Zielsachverhalten existieren. Sind solche Zusammenhänge feststellbar, ist zu prüfen, wie sie sich für das praktische wirtschaftspolitische Handeln nutzbar machen lassen, inwieweit also faktische Zielkonformität vorliegt. Die in letzterer Hinsicht wichtigsten Bedingungen sollen im folgenden kurz skizziert werden[1]. Dabei gehen wir jeweils vom Vorliegen einer potentiellen instrumentalen Eignung - als der Voraussetzung faktischer Zielkonformität[2] - aus[3].

Zunächst muß die Wirkung einer Maßnahme stark genug sein, um den zu korrigierenden Zieltatbestand in gewünschtem Umfange verändern zu können. Das bedeutet, daß u.a. der Grad der potentiellen Eignung eines Instrumenteneinsatzes einen Maßstab für seine faktische Eignung darstellt. Beispielsweise ist von einer "moral suasion" in Richtung auf eine Anregung der Konsumnachfrage - obwohl theoretisch zielkonform - sicherlich nicht die Beseitigung eines gravierenden konjunkturellen Einbruchs zu erwarten. Zudem kann ein Mitteleinsatz, obwohl im Grunde faktisch zielkonform, diese Eigenschaft dann verlieren, wenn er nicht in jedem Falle soweit variierbar ist, bis die angestrebte Wirkung auch eintritt. Würde etwa im Zuge

---

1 Dabei lehnen wir uns weitgehend an die Ausführungen bei Ohm, Allgemeine Volkswirtschaftspolitik, Bd. I, S. 88 ff. an.

2 Vgl. ebenda, S. 88.

3 Hier möchten wir allerdings darauf verweisen, daß die Ohm'sche Unterscheidung zwischen potentieller und faktischer Zielkonformität nicht ganz unproblematisch ist; denn teilweise fällt die entsprechende Zuordnung einzelner Maßnahmen unterschiedlich aus, berücksichtigt man bei einer Modellbetrachtung im Datenkranz unterschiedliche Bedingungen. Wenn wir uns hier trotzdem an einer solchen Einteilung orientiert haben, so hat dies allein Zweckmässigkeitsgründe.

eines Versuchs zur Ankurbelung der Konjunktur eine Zinssenkung von drei Prozent auf nahe null die Investitionstätigkeit nicht erhöhen, weil sich die Unternehmer auch unter diesen Bedingungen keine Gewinnchancen ausrechnen, wäre dieses Mittel unter den gegebenen Konstellationen[1] aus dem Kreis der faktisch zielkonformen Maßnahmen auszuscheiden, da seine Variierbarkeit nach unten erschöpft ist. Ebenso fallen bei der Existenz starker Gewerkschaften Tariflohnsenkungen als Mittel der Wirtschaftspolitik heute weitgehend weg. Sind es bei der Zinssatzvariation sachlogische Beschränkungen (ein negativer Zinssatz ist nicht denkbar)[2], läßt letzteres Beispiel institutionelle bzw. politische Ursachen erkennen.

Wurde neben dem Erfordernis der Zielkonformität das der Systemkonformität angesprochen, so versteht man unter letzterem die Notwendigkeit zur Abstimmung der Art der eingesetzten wirtschaftspolitischen Instrumente mit dem in einer Volkswirtschaft dominierenden bzw. als vorherrschend angestrebten Lenkungsmechanismus[3] (Marktwirtschaft, Zentralverwaltungswirtschaft, Mischung beider Systeme). Ist die Entscheidung über das leitende Prinzip der Wirtschaftslenkung gefallen[4] und keine Abänderung desselben beabsichtigt, müssen die Träger wirtschaftspolitischen Handelns

---

1 Würde die Ausgangslage durch einen Zinssatz in Höhe von zehn Prozent gekennzeichnet sein, wäre sehr wahrscheinlich ein anderes Ergebnis zu erwarten, da dann durch Zinssenkungen ein (relativ gesehen) größerer Investitionsanreiz geschaffen werden könnte.

2 Zuschüsse für Kreditaufnahmen wären ja nicht mehr der Ruprik der Zins-, sondern vielmehr der einer Subventionspolitik zuzuordnen.

3 Vgl. hierzu etwa K.C. Thalheim, Zum Problem der Einheitlichkeit in der Wirtschaftspolitik, in: Beiträge zur Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsordnung, Gesammelte Aufsätze und Vorträge, Berlin 1965, S. 23 ff. und H. Ohm, Allgemeine Volkswirtschaftspolitik, Bd. I, a.a.O., S. 98 ff.

4 In der Realität lassen sich immer nur Systemvermischungen feststellen, weshalb eine entsprechende Einordnung nur nach dem dominierenden Prinzip möglich ist.

im Stadium des Mitteleinsatzes auf diese Systementscheidung Rücksicht nehmen, d.h. sie müssen darauf bedacht sein - da die meisten wirtschaftspolitischen Instrumente nicht systemneutral[1] wirken -, systeminkonforme (also systemverschlechternde und -zerstörende) Eingriffe soweit als möglich zu vermeiden und systemkonforme (systemnotwendige und -verbessernde) Maßnahmen zu bevorzugen. Daß allerdings eine solche eindeutige Zuordnung in der Realität oftmals nicht ohne Schwierigkeiten durchführbar ist, sei hier nur kurz erwähnt[2].

Ebenfalls nur anzudeuten ist der Tatbestand, daß manchmal formal systemkonforme (bzw. -inkonforme) Instrumenteneinsätze unter bestimmten Bedingungen, wie bei zu starker Dosierung oder systemkonformer Behandlung inkonformer Tatbestände, wirkungsmäßig ins Gegenteil umschlagen können, d.h. faktisch eventuell anders zu beurteilen sind[3].

Einige weitere der sachlich bzw. inhaltlich bedingten Forderungen rationaler Wirtschaftspolitik erscheinen an dieser Stelle erwähnenswert. Ist einmal die Veränderungsmöglichkeit eines Mittelsachverhaltes weder in qualitativer, quantitativer und richtungsmäßiger Hinsicht beschränkt noch von der Art und Intensität der zu erwartenden Wirkungen her ungeeignet, muß darauf geachtet werden, daß der Mitteleinsatz über seine Dosierung eine Veränderung der Zielvariablen in genau dem gewünschten Umfang bzw. in bestmög-

---

1 Bei der Kennzeichnung einzelner "Konformitätsgrade" wollen wir uns hier und im folgenden an einer, teilweise in Anlehnung an Thalheim (vgl. K.C. Thalheim, Zum Problem der Einheitlichkeit in der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 28 ff.) entwickelten, von Ohm gebrauchten Terminologie (vgl. H. Ohm, Allgemeine Volkswirtschaftspolitik, Bd. I, a.a.O., S. 108 ff.) orientieren.

2 Vgl. ebenda, S. 112.

3 Vgl. ebenda, S. 104 ff.

licher Annäherung bewirkt[1]. Geht demgegenüber einem Instrument die faktische Zielkonformität nur teilweise ab, läßt sich dieser Mangel unter Umständen durch den kombinierten Einsatz mit anderen Mitteln ausgleichen[2].

Zum anderen ist zu beachten, daß einzelne Instrumente sich durch unterschiedliche Wirkungszeiten voneinander unterscheiden oder aber ein bestimmter Mitteleinsatz unter verschiedenen sozio-ökonomischen Umweltsbedingungen eben solche unterschiedliche Wirkungszeiten aufweisen kann (sachlicher Zeitaspekt). Ein Bestandteil dieses Rahmens ist etwa im Charakter des dominierenden Lenkungssystems zu erblicken, d.h. die "Wirkungen wirtschaftspolitischer Maßnahmen .. [sind] immer auch von der Ordnungsform abhängig .., in deren Rahmen sie realisiert werden"[3]. Auch läßt sich die höchste wirtschaftspolitische Effizienz wohl nur dann realisieren, wenn die Ursachen von wirtschaftlichen Fehlentwicklungen bei der Wahl entsprechender Maßnahmen zur Beseitigung derselben in Rechnung gestellt werden (Verursachungsaspekt)[4].

Bei der Inangriffnahme wirtschaftspolitischer Maßnahmen sind vielseitige Interdependenzen, wie sie innerhalb des Zielsystems, zwischen den verschiedenen Mitteleinsätzen und insbesondere zwischen diesen Mitteleinsätzen und dem zu verwirklichenden Ziel-

---

1 Zum Dosierungsproblem der Maßnahmen vgl. etwa F.-W. Dörge, Elemente und Instrumente der Wirtschafts- und Sozialpolitik, a.a.O., S. 63 f.
2 Vgl. H. Ohm, Allgemeine Volkswirtschaftspolitik, Bd. I, a.a.O., S. 96 f.
3 K.C. Thalheim, Zum Problem der Einheitlichkeit in der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 24.
4 Dieser Aspekt wurde bereits auf S. 180 näher erläutert.

programm existieren, zu berücksichtigen[1]. Nur so können aktionsbezogene Widersprüchlichkeiten vermieden und die Konsistenz von Mittel-Ziel-Konzeption und -Aktion gewährleistet werden[2]. Nur unter Berücksichtigung dieser Wirkungszusammenhänge erscheint die Ausgewogenheit und Vollständigkeit wirtschaftspolitischer Aktionen erreichbar. Diese Forderungen wiederum sind alle den Grundsätzen rationaler Wirtschaftspolitik zuzurechnen[3].

Über die Behandlung der rein inhaltsbezogenen Problematik eines Aktionsstadiums hinaus geht es hier - wie in den Phasen der Informationsauswertung und Zielprogrammplanung - ebenfalls darum, einige "aktionstechnisch" motivierte bzw. aus der realen arbeitsmäßigen Bewältigung des Mitteleinsatzes resultierende Bedingungen rationalen Handelns zu formulieren.

So ist vor allem die Notwendigkeit zur Koordinierung des Handelns zwischen den einzelnen Akteuren oder Institutionen der Wirtschaftspolitik anzuspre-

---

1 Vgl. hierzu etwa J. Tinbergen, Economic Policy: Principles and Design, a.a.O., S. 8 ff. - E.S. Kirschen, J. Benard u.a., Economic Policy in our Time, Vol. I, a.a.O., S. 148 und 220 ff. - H. Ohm, Allgemeine Volkswirtschaftspolitik, Bd. I, a.a.O., S. 59 ff. - F. Mehler, Ziel-Mittel-Konflikte als Problem der Wirtschaftspolitik. Ein Beitrag zur Theorie der Wirtschaftspolitik, exemplifiziert an der praktischen Agrarpolitik, 1969 erscheinende Habilitationsschrift.

2 Vgl. E.S. Kirschen, J. Benard u.a., Economic Policy in our Time, Vol. I, a.a.O., S. 345 ff. - H. Giersch, Allgemeine Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 306 ff. - H. Ohm, Allgemeine Volkswirtschaftspolitik, Bd. I, a.a.O., S. 52 ff. und S. 70 ff.

3 Beispielsweise sind Maßnahmen, welche nicht alle Primär- und Sekundär-, Haupt- und Nebenwirkungen in Rechnung stellen, sich in ihren Wirkungen gegenseitig aufheben oder sogar pervertieren, einseitig und nicht abgesichert sind usw., sicherlich nicht mehr als rational zu bezeichnen.

chen[1]. Diese Forderung resultiert aus der Existenz von - bereits erwähnten - sachlichen Ziel-Mittel Beziehungen, verbunden mit dem Vorhandensein von mehr als einem wirtschaftspolitischen Träger[2]. Diese Träger müssen solchen wechselseitigen Beziehungen vom Mitteleinsatz her entsprechen, sollen widersprüchliche, unvollständige und ähnliche Handlungen vermieden werden. Der Erfolg entsprechender Bemühungen wiederum hängt u.a. von der Güte dieser Koordination ab.

Neben dem schon erörterten sachlichen Zeitaspekt hat eine rationale Wirtschaftspolitik auch einen, wie wir ihn nennen wollen, technischen Zeitaspekt zu beachten, welcher in dem Tatbestand begründet liegt, daß "die Instrumente der Wirtschaftspolitik ... nicht nur zur Entfaltung ihrer Wirksamkeit, sondern auch zu ihrem Einsatz Zeit"[3] beanspruchen. Insbesondere in den Fällen, in denen Aktionen der Regierung nicht ohne Einschaltung legislativer Organe möglich sind, aber auch bei entsprechender Befassung mehrerer Instanzen innerhalb der Exekutive, ist mit großen zeitlichen Verzögerungen zu rechnen. Diese müssen jedoch soweit als möglich reduziert werden; denn "vor allem bei Maßnahmen von konjunkturpolitischer Bedeutung kommt es darauf an, daß der administrative 'time-lag' möglichst klein ist"[4], da ansonsten die Gefahr des Auftretens allzu großer konjunktureller Ausschläge

---

1 Vgl. H. Ohm, Allgemeine Volkswirtschaftspolitik, Bd. I, a.a.O., S. 41 ff., K.H. Schneider, Zielbestimmung für die Wirtschaftspolitik in der pluralistischen Gesellschaft, a.a.O., S. 54 ff. u.a.

2 "Komplexität und Interdependenz der Aufgaben einerseits und Funktionalisierung, Differenzierung und Delegation andererseits zwingen zur Koordinierung." (H.Prior, Die Interministeriellen Ausschüsse der Bundesministerien, a.a.O., S. 6)

3 H. Ohm, Allgemeine Volkswirtschaftspolitik, Bd. I, a.a.O., S. 88.

4 H. Giersch, Allgemeine Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 341 f.

besteht bzw. ganz allgemein die Wahrscheinlichkeit zunimmt, daß vorgesehene Maßnahmen der inzwischen weitergeeilten wirtschaftlichen Entwicklung nicht mehr genügen[1]. Daraus aber erwächst die Forderung nach größtmöglicher Schnelligkeit des Mitteleinsatzes in den Fällen, in denen die oben geschilderten Gefahren nicht auszuschließen sind.

Weiterhin soll der Einsatz wirtschaftspolitischer Instrumente eine gewisse Konstanz aufweisen[2]. Nur so werden die Adressaten dieses Handelns eine angemessene Kontinuität in der Entwicklung der für ihre subjektiven wirtschaftlichen Entscheidungsfindungen relevanten Orientierungsdaten vorfinden. Dies wiederum ist eine der Voraussetzungen dafür, daß die von wirtschaftspolitischen Eingriffen erwarteten Reaktionen der einzelnen Wirtschaftssubjekte auch einigermaßen abzuschätzen sind. Wird beispielsweise durch einen monatlichen Wechsel der Lohn- und Einkommensteuersätze die für Investitions-, Konsum- bzw. Sparentscheidungen als wesentlich anerkannte Orientierungsgröße, nämlich das nach Steuerabzug verfügbare Einkommen, andauernd und in nicht kalkulierbarer Form verändert, sind anomale oder sehr ungewöhnliche Reaktionen in dieser Richtung nicht auszuschließen, d.h. ein Abschätzen der Auswirkungen wirtschaftspolitischer Eingriffe wird über das in der Unsicherheit menschlichen Verhaltens so schon gegebene normale Maß hinaus weiter erschwert. Eine solche Vergrößerung der Schwierigkeiten beim Kalkulieren der Folgen eines bestimmten Mitteleinsatzes läßt sich aber nicht mehr als rationales Handeln bezeich-

---

1 Vgl. hierzu besonders E.S. Kirschen, J. Benard, u.a., Economic Policy in our Time, Vol. I, a.a.O., S. 265 ff.

2 Vgl. W. Eucken, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, hrsg. von E. Eucken und K.P. Hensel, 3., unveränderte Auflage, Tübingen und Zürich 1960, S. 287 ff.

nen[1]. Mit derselben Begründung ist etwa auch die Anwendung eines bereits erprobten Mittels dem eines vollkommen neuen Ansatzes vorzuziehen, sprechen nicht sonstige stichhaltige Tatbestände für ein andersgeartetes Vorgehen[2].

Wenn - der bereits gegebenen Definition entsprechend - eine rationale Wirtschaftspolitik auf die Verwirklichung eines einheitlichen und in sich ausgewogenen Zielsystems ausgerichtet sein muß, ergibt sich daraus folgerichtig, daß alle Akteure der Wirtschaftspolitik dieses Programm als alleinige Richtschnur ihres Handelns zu betrachten und von der Verfolgung isolierter Teilziele abzusehen haben[3].

Mit dieser Forderung nach zielgerichteter "Einheitlichkeit" des Mitteleinsatzes ist allgemein das Problem subjektiven Wertens auch in dieser Handlungsphase angesprochen. Darf ein wirtschaftspolitischer Aktor keine persönlichen Umbewertungen in dem zu verwirklichenden Normenkatalog vornehmen, keinen sachfremden Gesichtspunkten bei der Informationsauswertung und Zielprogrammplanung Einfluß verleihen, so gilt dies ebenso bei der Wahl bzw. Anwendung des zur Zielverwirklichung geeignet erscheinenden In-

---

1 "Rationales Verhalten impliziert .., daß die Umwelt in einer vorhersehbaren oder zumindest teilweise vorhersehbaren Art und Weise reagiert, gleichgültig, ob es dabei um Aktionen von Individuen oder Kollektiven mit privatem oder öffentlichem Charakter geht." (Ch. Watrin, Ökonomische Theorien und wirtschaftspolitisches Handeln, a.a.O., S. 9)

2 Hierzu bemerkt etwa Giersch: "Innerhalb maßvoller Grenzen, die allerdings nicht generell bestimmt werden können, ist der Konservativismus in der Wirtschaftspolitik durchaus rational." (H. Giersch, Allgemeine Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 324)

3 Vgl. hierzu etwa H.K. Schneider, Zielbestimmung für die Wirtschaftspolitik in der pluralistischen Gesellschaft, a.a.O., S. 48 ff. und H.J. Seraphim, Theorie der allgemeinen Volkswirtschaftspolitik, a.a.O., S. 269.

strumentariums. Wenn auch bei gegebenem Zielprogramm und weitgehender Kenntnis der wirtschaftlichen Ausgangslage sich die anschließende Mittelwahl nicht eindeutig und zweifelsfrei abzeichnet oder quasi von selbst anbietet, d.h. eine jeglicher Kritik entzogene Verknüpfung von Zielen und Mitteln von seiten der Wissenschaft nicht vorliegt[1] und damit ein subjektives Abschätzen der Effizienz zu wählender Maßnahmen erforderlich wird, muß dieses Handeln wertungsmäßig doch bestimmten Maßstäben Rechnung tragen. Darunter ist zu verstehen, daß der für diese Aktionsphase zuständige Wirtschaftspolitiker nicht aus irgendwelchen Gründen bewußt - streng genommen aber auch nicht unbewußt - zu Instrumenten greift, denen unter gegebenen Konstellationen die faktische Ziel- und/oder Systemkonformität abgeht, die in ihrer Zusammensetzung widersprüchlich, unvollständig usw. sind. Er muß also, von unsachlichen Motiven unbeeinflußt, zweckrational handeln, soweit dies innerhalb seiner Möglichkeiten liegt (Prinzip der Wertneutralität). Beispielsweise ist einer Wirtschaftspolitik dieses Attribut nicht mehr zuzuerkennen, plädiert der Träger des Mitteleinsatzes - Verbesserung der Einkommensverteilung zugunsten der Arbeitnehmer sei dominierender Programmpunkt - für Lohnsteigerungen, wohl wissend, daß dies in der gegebenen Konjunkturphase lediglich zu Preissteigerungen führt.

Impliziert ein zweckrationales Handeln innerhalb der gegebenen Möglichkeiten die äußerste Ausschöpfung derselben, so zählen dazu selbstverständlich die Berücksichtigung der Ergebnisse der Informationsauswertung (gegebenenfalls auch eine gezielte Lenkung

---

1 Vgl. besonders Ch. Watrin, Ökonomische Theorien und wirtschaftspolitisches Handeln, a.a.O., S. 26 ff.

dieses Arbeitsvorganges in Richtung auf bestimmte erklärungsbedürftige Prozesse) als auch der Analysen der Zielprogrammplanung[1]. Darüber hinaus ist aber von der intensiven Nutzung wirtschaftswissenschaftlicher Erkenntnisse und Methoden, der Zuhilfenahme von Forschungsergebnissen aus anderen wissenschaftlichen Disziplinen, wie etwa der Politologie oder der Verhaltensforschung, durch Einschaltung von zur wirtschaftspolitischen Beratung berufenen Personen, Gremien, Institutionen und sonstigen Gruppierungen[2] usw. eine weitere Verbesserung der Effizienz des jeweiligen Mitteleinsatzes bzw. allgemein der wirtschaftspolitischen Rationalität zu erwarten.

Letztlich geht es auch in diesem Aktivitätsstadium um die Optimierung bzw. Minimierung von entstehenden Kosten. Einmal gilt es abzuwägen, ob im Hinblick auf den zu erwartenden Erfolg die mit einer bestimmten Maßnahme verbundenen materiellen Kosten gerechtfertigt erscheinen[3]. Zum anderen sind aber ebenso auftretende immaterielle Kosten derselben, wie die Einschränkung von Freiheitsrechten, Beeinträchtigung der Gerechtigkeit u.ä., in Rechnung zu stellen[4]. Auf diesem Kostenaspekt wiederum basiert der Grundsatz des

---

1 Wir möchten hier darauf hinweisen, daß die arbeitsmäßig notwendigen Verbindungslinien zwischen den drei aufgeführten ministeriellen Aktionsstadien nicht gesondert zum Gegenstand einer Formulierung von Grundsätzen rationaler Wirtschaftspolitik gemacht werden. Vielmehr sollen diese weitgehend evidenten Tatbestände ohne vorherige separate Diskussion an gegebener Stelle in die weiteren Untersuchungen eingebaut werden.

2 Stellungnahmen zu diesem Problem finden sich etwa bei E. v. Beckerath, Politik und Wirtschaft: Ist eine rationale Wirtschaftspolitik möglich?, a.a.O., S. 39 - H. Giersch, Allgemeine Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 53 ff. - H. Ohm, Allgemeine Volkswirtschaftspolitik, Bd. I, a.a.O., S. 80 - H.K. Schneider (Hrsg.), Grundsatzprobleme wirtschaftspolitischer Beratung, Das Beispiel der Stabilisierungspolitik, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 49, Berlin 1968.

3 Vgl. hierzu etwa H. Giersch, Allgemeine Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 327.

4 Vgl. etwa J. Tinbergen, Economic Policy: Principles and Design, a.a.O., S. 24 und H. Ohm, Allgemeine Volkswirtschaftspolitik, Bd. I, a.a.O., S. 73.

sogenannten "schwächsten Mittels", d.h. die Forderung nach Realisierung des Teils alternativer Maßnahmen, von dem die Verwirklichung bestimmter Zielsachverhalte mit dem geringstmöglichen Aufwand (materieller und immaterieller Art) zu erwarten ist.

Kapitel II: Rationale Wirtschaftspolitik und Kompetenzverteilung

Wir wollen zunächst die wichtigsten Ergebnisse aus dem letzten Abschnitt dieser Abhandlung zusammenfassen, sie aber gleichzeitig den Bedürfnissen der weiteren Untersuchungen entsprechend gruppieren.

Wie dargelegt, geht es für die uns hier interessierenden Träger wirtschaftspolitischer Aktivitäten primär um die Wahrnehmung oder Verwirklichung

(1) einer systematischen vergangenheits-, gegenwarts- und zukunftsbezogenen Informationsauswertung,

(2) einer sich mit alternativen Konzeptionen beschäftigenden Zielprogrammplanung, welche sachliche Interdependenzen zwischen den einzelnen Programmpunkten berücksichtigt und qualitative, quantitative und zeitliche Rangordnungsnotwendigkeiten in Rechnung stellt,

(3) eines faktisch von der Anlage her ziel- und systemkonformen Mitteleinsatzes, welcher sachliche Ziel-Mittel Interdependenzen, den Verursachungs- und sachlichen Zeitaspekt, das Dosierungsproblem und die Möglichkeit eines kombiniertan Instrumenteneinsatzes beachtet.

Diese Klassifizierung des Inhaltes der einzelnen Aufgabenbereiche basiert auf der Verwendung bzw. Einbeziehung der Forderungen einer rationalen Wirtschaftspolitik, von denen wir annehmen, daß ihre Verwirklichung von der Art der horizontalen Kompetenzverteilung nicht unmittelbar beeinflußt wird[1]. Daher sind

---

1 Auf eine eingehende Begründung dieser These, d.h. auf eine die einzelnen Punkte jeweils herausgreifende und sie auf ihre Relevanz für die Art der horizontalen Kompetenzverteilung prüfende Darstellung, muß hier aus Raumgründen verzichtet werden.

diese Grundsätze im folgenden nur noch insofern von Bedeutung, als sie dem Träger der Organisationsgewalt aufzeigen, welche Aufgabenzuweisungen er inhaltlich im einzelnen vorzunehmen hat, für die arbeitsteilige Zerlegung derselben aber als irrelevant anzusehen.

Dagegen scheint die Realisierung einiger anderer Grundsätze rationaler Wirtschaftspolitik - je nach Aktionsphase teilweise mit unterschiedlicher Intensität - sehr wohl von der Art der horizontalen Arbeitszerlegung tangiert zu werden[1]. Wenn wir von den in dieser Hinsicht wichtigsten Punkten[2] die Forderung nach

a) bestmöglicher Koordinierung,
b) fakultativer Schnelligkeit,
c) Wertneutralität,
d) zielbezogener Einheitlichkeit,
e) Ausgewogenheit und Vollständigkeit des Handelns sowie nach
f) Verwendung aller verfügbaren Hilfsmittel und Kostenminimierung bei gegebener Aufgabenstellung

herausstellen, ist nun zu klären, wie diese angenommenen Verbindungslinien bzw. Kausalbeziehungen zu dem Organisationsvorgang "horizontale Kompetenzverteilung" im einzelnen aussehen und welche Forderungen daraus für eine effiziente Gestaltung der Arbeitsteilung zwischen verschiedenen Trägern der Wirtschaftspolitik abzuleiten sind.

---

1 Diese These wird in den folgenden Untersuchungen noch ausführlich begründet.

2 Diese Beschränkung auf die wichtigsten Punkte führt beispielsweise dazu, daß die Forderungen nach einer gewissen Stetigkeit in der Beeinflussung wirtschaftlicher Daten, also einer gewissen "Konstanz" des Mitteleinsatzes, nicht weiter analysiert wird, da hier nur unbedeutend erscheinende Verbindungslinien zu dem Organisationsvorgang der horizontalen Kompetenzverteilung existieren. Dies trifft etwa auch auf die Forderung nach - ceteris paribus - Anwendung bereits erprobter Instrumenteneinsätze zu.

Diese sehr enge Problemstellung impliziert, daß andere die Verwirklichung einer rationalen Wirtschaftspolitik eigenständig beeinflussende Faktoren, wie etwa die vertikale Aufgabenteilung innerhalb der einzelnen Gebietskörperschaften, die Konstruktion des Regierungssystems, die Einflußnahme von privaten Interessentengruppen, persönliche Unzulänglichkeiten bei einzelnen Aktionsträgern, der Erkenntnisstand der Wirtschaftswissenschaften u.ä., nicht unmittelbar in die Untersuchungen miteinbezogen werden. Nur insoweit diese auf die Art der Kompetenzverteilung selbst einwirken, sind entsprechende Tatbestände mitunter zu berücksichtigen.

Bevor wir nun die einzelnen, in Verbindung mit der vorliegenden Themenstellung als relevant angesehenen Grundsätze mit organisationstheoretischen Wirkungszusammenhängen konfrontieren, sei noch auf die teilweise unterschiedlichen logischen Beziehungsverhältnisse zwischen diesen Postulaten hingewiesen. Dies wird im folgenden noch besonders zu beachten sein. Beispielsweise ist das Verhältnis zwischen den Forderungen nach Verwendung aller verfügbaren Hilfsmittel und Kostenminimierung bei gegebener Aufgabenstellung ausgesprochen antinomischer Art, während etwa die Forderungen nach bestmöglicher Koordinierung und nach Ausgewogenheit des Handelns miteinander harmonieren[1].

1. Die Spezifizierung des Organisationsproblems

Der Ausgangspunkt für die theoretische Erörterung der Beziehungen zwischen den Anforderungen rationalen

---

1 Teilweise sind aber auch einzelne Grundsätze rationaler Wirtschaftspolitik bei kombinierter Anwendung weitgehend identisch. Beispielsweise läßt sich das Postulat der Widerspruchsfreiheit durch eine bestmögliche Koordinierung und zielbezogene Einheitlichkeit des Handelns sowie die Berücksichtigung aller Ziel-Mittel Interdependenzen praktisch wohl vollständig verwirklichen.

wirtschaftspolitischen Handelns und einer auf dieses Handeln bezogenen horizontalen Zuständigkeitsverteilung liegt in der Notwendigkeit zur Fixierung einiger grundsätzlicher Voraussetzungen, auf denen die konkreten Aktionsabläufe basieren.

In diesem Sinne gehen wir davon aus, daß die herauszuschälenden Beziehungen im Zusammenhang mit dem Tätigwerden verschiedener, ihre Aufgabenstellung im Sinne von Art. 65, Satz 2 GG selbständig wahrnehmender Aktoren bzw. Aktionseinheiten (Bundesministerien) auftreten. Diese haben ein gemeinsames, aus verschiedenen Programmpunkten (welche für sich und in ihrem Verhältnis zueinander teilweise nicht exakt formulierbar sind) bestehendes Zielsystem (wirtschaftspolitisches Zielprogramm) zu verwirklichen. Wie schon angedeutet, ist hier unter dem Begriff eines Aktors und ähnlicher Umschreibungen[1] eine Verwaltungs- oder eine Organisationseinheit zu verstehen, in dem Sinne, daß "mehrere Menschen vor eine gemeinsame Aufgabe gestellt werden"[2]. Dabei wird das Verhalten einer solchen Einheit, losgelöst von Prozessen der internen Willensbildung, als gegeben angenommen[3].

Ergibt sich letztere Spezifizierung lediglich aus Gründen der Vereinfachung und Einengung des Unter-

---

1 Hier sind Umschreibungen gemeint wie Aktionseinheit, Träger wirtschaftspolitischen Handelns, Instanz oder Leitungsstelle.

2 H. v. Heppe, U. Becker, Zweckvorstellungen und Organisationsformen, In: Verwaltung, eine einführende Darstellung, hrsg. von F. Morstein-Marx, Berlin 1965, S. 87.

3 Das bedeutet, daß wohl das Verhalten einer Organisationseinheit als Ganzes in Rechnung gestellt wird, nicht aber zu klären ist, wie sich dieses Verhalten aus der Summe der internen Prozesse der Willensbildung ergibt bzw. auf welche Faktoren dieses allgemein gesehen zurückzuführen ist.

suchungsgebietes, müssen die anderen Grundannahmen in dieser Form erst begründet werden, ist deren Notwendigkeit nachzuweisen. Dazu wollen wir uns zunächst eines Beispiels aus der Wirklichkeit bedienen.

In der Bundesrepublik Deutschland wird im Rahmen der Exekutive die Verteidigungspolitik von einem einzigen Ressort mit bundesunmitttelbarem Verwaltungsunterbau wahrgenommen, d.h. die Verwirklichung eines verteidigungspolitischen Programms erfolgt seitens einer Aktionseinheit, deren einzelne Mitglieder in eine strenge Befehlshierarchie eingeordnet sind. Läßt sich nun etwa eine mangelhafte Koordinierung verteidigungspolitischer Aktivitäten registrieren, liegt es nahe oder besteht zumindest die Möglichkeit, daß dies auf eine ungenügende Handhabung der inneren Leitungsfunktionen (fehlende Richtlinien, Uneinheitlichkeit vorhandener Weisungen, Nichtbeachtung von Anordnungen u.ä.) durch die Verwaltungsspitze zurückzuführen ist. Solche Fehlentwicklungen in der horizontalen Koordination zwischen einzelnen Abteilungen, Unterabteilungen, Referaten usw. - so spezifiziert ist unsere vorliegende Annahme auszulegen - können dann durch eine verbesserte Ausübung der Weisungsgewalt behoben werden.

Gehen wir aber davon aus, daß die Wahrnehmung verteidigungspolitischer Aufgaben mehreren weitgehend selbständigen Ressorts, etwa einem Armee-, Marine- und Luftwaffenministerium, obliegt, ergeben sich teilweise gänzlich anders gelagerte Organisationsprobleme. Unter diesen Bedingungen kann eine mangelhafte Koordination verteidigungspolitischer Anstrengungen u.a. auf das Bestehen mehrerer weisungsmäßig selbständiger Organisationseinheiten zurückgehen, in dem Sinne, daß die Bereitschaft zur Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Amtsverwaltungen ungenügend ist. Dann allerdings können die Schwierigkeiten nicht auf

einer ungenügenden Ausübung der Weisungsgewalt basieren und nicht durch Straffung der Befehlshierarchie gelöst werden, weil eben eine solche überhaupt nicht besteht; vielmehr kommt es in diesem Fall darauf an, die Wurzeln des Übels durch gegenseitiges Überzeugen, durch Ansetzung vermehrter Diskussionstagungen usw., mithin durch im Prinzip freiwillige Übereinkünfte auszurotten.

Es läßt sich also zeigen, daß je nach dem, ob mehrere Aktionseinheiten existieren oder nicht bzw. ob diese untereinander selbständig sind oder nicht, d.h. je nach Grundstruktur der Verwaltungsorganisation, die Ursachen für eine ungenügende Koordination des Handelns als auch die zur Beseitigung dieser Mißstände anzuwendenden Maßnahmen sehr unterschiedlich sein können. Daß die hier angesprochene Voraussetzung der Selbständigkeit bzw. Unselbständigkeit einzelner Aktoren auch bei anderen Forderungen rationaler Wirtschaftspolitik unterschiedliche Beziehungsverhältnisse bewirken kann, sei nur erwähnt, aber nicht näher ausgeführt. Vielmehr soll die Notwendigkeit zur Fixierung einer anderen der oben angeführten Bedingungen, nämlich die die Art des Zielprogrammes betreffende Spezifizierung, demonstriert werden.

Vergleicht man unter diesem Aspekt den mit Wirtschaftspolitik befaßten Teil der Ministerialverwaltung mit einer privatwirtschaftlichen Unternehmung, wird dies besonders deutlich[1]. Die wirtschaftspolitischen Akteure auf Ministerialebene verfolgen eine mehrere Teilziele umfassende und teilweise wenig konkret formulierbare Konzeption, während eine Unter-

---

1 Dem Folgenden ähnliche Überlegungen finden sich etwa auch bei P. Meyer, Die Verwaltungsorganisation, Vergleichende Studien über die Organisation der öffentlichen Verwaltung, Göttingen 1962, S. 34 f.

nehmung den Sinn ihrer Tätigkeit in der Regel in einer zeitbezogenen, in Geldgrößen ausdrückbaren Gewinnmaximierung sieht. Daraus ergeben sich aber oftmals nach Art und Umfang verschiedene kausale Verbindungslinien zwischen Organisation und Aktion. Werden beispielsweise mehrere wirtschaftspolitische Aktoren mit der Verwirklichung unterschiedlicher Zielsetzungen betraut, erwächst zumindest die Gefahr, daß diese "ihr" Teilziel besonders intensiv und einseitig anstreben und der Gesamtkonzeption nicht in erforderlichem Maße Rechnung tragen. Eine solche Neigung zu mangelnder Einheitlichkeit - im hier definierten Sinn - und eventuell auch mangelnder Wertneutralität des Handelns kann nicht entstehen bzw. nicht diese Ursache haben, wenn, wie in einer privaten Unternehmung angenommen, nur eine Zielsetzung vorhanden ist. Dies führt wiederum zu jeweils spezifischen Folgerungen für eine "Organisationspolitik".

Diese kurzen Bemerkungen sollen zur Begründung der notwendigen Spezifizierung des Organisationsproblems, wie sie oben vorgenommen wurde, genügen. Sie unterstützen unsere Auffassung, daß im Zusammenhang mit der hier vorliegenden, eng eingegrenzten Themenstellung sowohl die Formulierung einer "reinen" als auch einer "angewandten" Organisationstheorie sich ohne die Fixierung bestimmter Ausgangstatbestände nicht lohnt. Dies kommt etwa auch bei March und Simon zum Ausdruck: "A serious limitation of the theory [gemeint ist hier die Organisationstheorie, Anm. des Verf.] is that there is apparently no way of recognizing process similarities in general, except through the complementarities associated with them"[1].

---

1 J.G. March, H.A. Simon, Organizations, a.a.O., S. 25. Ähnliches artikuliert auch Tinbergen, wenn er die Meinung vertritt: "An appropriate organization of any activity must be based on the analysis of its tasks." (J. Tinbergen, Economic Policy: Principles and Design, a.a.O., S. 217)

Wenn dagegen Barnard die Meinung vertritt, "daß sich abstrakte Strukturprinzipien erkennen lassen, die den zahlreichen verschiedenen Organisationen gemeinsam sind, und daß es letztlich möglich sein müßte, Grundsätze einer allgemeinen Organisations- und Verwaltungslehre zu formulieren"[1], möchten wir dem nur bedingt zustimmen. Wohl ist es möglich, entsprechende allgemeine Lehren zu begründen, was durch ein sehr umfangreiches Schrifttum auf diesem Gebiet unterstrichen wird[2]. Solchermaßen gewonnene Erkenntnisse oder solchermaßen aufgestellte Organisationsanweisungen und -grundsätze erscheinen aber meist wenig aussagekräftig und ohne nähere Spezifizierung kaum praktisch verwertbar[3].

Wurde bisher aufzeigt, daß je nach Grundstruktur der Leitungsverhältnisse zwischen den einzelnen Ak-

---

1 Ch. I. Barnard, in einem Vorwort zu H.A. Simon, Administrative Behavior, a.a.O., S. xliv. Dabei übernehmen wir hier als auch im folgenden die Übersetzung aus der deutschen Ausgabe dieses Buches von 1955: H.A. Simon, Das Verwaltungshandeln, Eine Untersuchung der Entscheidungsvorgänge in Behörden und privaten Unternehmen,mit einem Vorwort von Ch. I. Barnard, in: Verwaltung und Wirtschaft, Schriftenreihe der Westfälischen Verwaltungs- und Wirtschaftsakademien, Heft 12, Stuttgart 1955, S. IX.

2 Ohne hier einzelne Titel nennen zu wollen, möchten wir die entsprechenden Beiträge wie folgt einordnen: (1) Publikationen von Praktikern aus der privaten Wirtschaft und der öffentlichen Verwaltung, (2) aus der wissenschaftlichen Management-Bewegung, (3) Beiträge der Soziologie, (4) der Sozialpsychologie, (5) der politischen Wissenschaft und (6) der ökonomisch ausgerichteten Organisationslehre (vgl. J.G. March, H.A. Simon, Organizations, a.a.O., S. 4 f.). Vgl. außerdem die Übersicht bei P. Meyer, Die Verwaltungsorganisation, a.a.O., S. 6 ff.

3 Vgl. hierzu etwa die Organisationsgrundsätze bei H.A. Simon, Das Verwaltungshandeln, a.a.O., S. 15 ff.

toren und der Art ihrer Aufgabenstellung bestimmte Erscheinungen auf unterschiedliche organisationsbedingte Ursachen zurückgeführt werden können (theoretischer Aspekt) und damit auch unterschiedliche Folgerungen für ein rationales Verwaltungshandeln nahelegen (politischer Aspekt), sind darüber hinaus noch eine große Zahl weiterer in dieser Hinsicht bedeutsamer Faktoren festzuhalten.

Hierbei handelt es sich vor allem um politisch-institutionelle und politisch-funktionelle, aber auch ökonomische, soziologische, sozialpsychologische usw. Umweltsbedingungen, welche den Rahmen für das Agieren dieser Organisationseinheiten abgeben. Eine Wirtschaftsverwaltung wird innerhalb eines autoritären Regimes, mit einer Einheitspartei als dominierendem Faktor politischer Willensbildung, letztlich andere Funktionsmechanismen aufweisen und andere Antriebskräfte benötigen als innerhalb eines demokratisch-parlamentarischen Systems. Eine einheitliche, zentralisierte Verwaltung hat sicherlich mit anderen Koordinationsproblemen zu rechnen als auf föderalistischer Grundlage konstituierte und dezentralisierte Exekutivbehörden sie vorfinden werden.

Da wir an dieser Stelle alle diese angesprochenen Tatbestände über die bereits formulierten Grundannahmen hinaus nicht in der für unsere Themenstellung maßgeblichen Form im einzelnen aufzählen und beschreiben können, verweisen wir auf die in der Bundesrepublik Deutschland das "Milieu" der Ministerialverwaltung auf Bundesebene determinierenden Faktoren und setzen diese selbst sowie deren Wirkungsweise als bekannt voraus[1].

---

1 Näheres hierzu findet sich etwa bei Th. Eschenburg, Staat und Gesellschaft in Deutschland, a.a.O., S. 495 ff. - Th. Ellwein, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O., S. 34 ff. u. ä.

Auf der Basis der bisher insgesamt genannten Voraussetzungen wurde bis heute - soweit uns bekannt ist - bezüglich einer horizontalen Zuständigkeitsverteilung keine spezifische Organisationslehre entwikkelt, welche auf entsprechende theoretische oder auch politische Aspekte eingeht. Da andere Beiträge aus der inzwischen recht umfangreichen Literatur über die Organisationsproblematik, nämlich aus der allgemeinen Organisationslehre, der betriebswirtschaftlichen Organisationsforschung, den insbesondere im angelsächsischen Sprachraum verbreiteten Schriften über die öffentliche Verwaltung, der Entscheidungstheorie u.ä. aus den bereits aufgezählten Gründen ebenfalls nur begrenzt verwertbar sind, müssen wir uns im folgenden weitgehend auf eigene Überlegungen stützen.

2. Der Einfluß einer Kompetenzverteilung auf die Anforderungen rationaler Wirtschaftspolitik (theoretischer Aspekt)

Wenden wir uns also nun den Beziehungsverhältnissen zwischen den hier als relevant herausgestellten Forderungen einer rationalen Wirtschaftspolitik - wie sie innerhalb einzelner, aber auch im Verhältnis der drei angesprochenen Aktionsphasen zueinander zu verwirklichen sind[1] - und dem Vorgang einer horizontalen Zuständigkeitsverteilung zu, welche die arbeitsteilige Zerlegung wirtschaftspolitischer Aktivitäten als Aufgabenstellung vorfindet. Im Rahmen dieser theoretischen Erörterungen können wir naturgemäß nur die uns wichtig erscheinenden Verbindungslinien aufzeigen und die damit verbundenen Wirkungszusammenhänge nur in Ausrichtung auf das spezifische Anliegen unserer Un-

1 Letztere wurden - wie schon angedeutet - ihrer weitgehenden Evidenz wegen bisher nicht gesondert abgehandelt, sondern sind in den weiteren Analysen di - rekt zu verarbeiten.

tersuchung, nämlich die Entwicklung von Kriterien zur Beurteilung der horizontalen interministeriellen Kompetenzverteilung auf dem Gebiete der Wirtschaftspolitik, hin analysieren, aber die vorliegende Problemstellung nicht erschöpfend "ausleuchten".

a) Koordinierung des Handelns

Fragen wir, wie die Realisierung der Forderung nach bestmöglicher Koordinierung des Handelns von organisatorischen Tatbeständen beeinflußt wird, so ist zunächst einmal festzustellen, daß die Koordinierungsaufgabe um so umfangreicher ausfällt, je zahlreicher gegenseitige Abhängigkeiten zwischen einzelnen wirtschaftspolitischen Aktionen in Erscheinung treten; denn mit solchen Abhängigkeiten haben wir ja die Notwendigkeit zu koordiniertem Agieren begründet. Nun wird aber die Rationalität der Wirtschaftspolitik nicht schon vom Umfang notwendiger Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Aktoren bestimmt, als vielmehr von der Intensität und Bonität, mit welcher diese auch tatsächlich vonstatten geht[1].

Eine unserer Grundannahmen bezog sich auf die Existenz mehrerer, teilweise weisungsmäßig selbständiger Aktionseinheiten, wobei der Grad dieser Selbständigkeit sich bereichsweise nicht exakt festlegen läßt bzw. in der Wirklichkeit unterschiedlich determiniert sein kann[2]. Um nun eine Beziehung zwischen dem Umfang der weisungsmäßigen Selbständigkeit einzelner Aktoren und der Bonität der Koordination herstellen zu können, bedarf es zunächst der Einführung des Begriffes der "Kooperationsbereitschaft", ohne daß

---

1 Vgl. hierzu etwa J.G. March, H.A. Simon, Organizations, a.a.O., S. 159.

2 Beispielsweise kann ein Bundeskanzler in gewissen Bereichen seine Richtlinienkompetenz sehr intensiv oder auch sehr zugunsten einer selbständigen Ressortführung auslegen und anwenden.

allerdings dessen inhaltliche Erläuterung hier notwendig erscheint[1]. Mit abnehmender Kooperationsbereitschaft - inwieweit diese eventuell von der Art der Arbeitszuweisung tangiert wird, ist an anderer Stelle noch zu zeigen - nimmt sicherlich - ceteris paribus - die Güte der Koordination ebenfalls ab[2]. Läßt sich nun ein bestimmter Mangel in der Bereitschaft zur Zusammenarbeit registrieren, ist es bei Bestehen einer einheitlichen und straff geführten Befehlshierarchie wohl bis zu einem gewissen Grade möglich, diese durch unmittelbare Ausübung von Zwang zu ersetzen[3]. Bei leitungsmäßig voneinander völlig unabhängigen Instanzen besteht diese Chance nicht. Dies läßt aber den Schluß zu, daß sich bei einem bestimmten Grad an Kooperationsunwilligkeit die Koordination mit zunehmender Selbständigkeit der Organisationseinheiten verschlechtern wird und umgekehrt.

Weiterhin sind Zusammenhänge zwischen Koordination und Kommunikation anzunehmen[4]. Besteht keine gegenseitige Information, fehlen die Voraussetzungen für eine Koordinierung des Handelns. Tätigkeiten, welche nicht mitgeteilt werden, sind nicht gegenseitig abstimmbar. Je schlechter das Kommunikationswesen funktioniert, um so schlechter wird die interaktorielle Zusammenarbeit sein. Dasselbe Ergebnis ist mit abnehmender Möglichkeit zur Standardisierung bestimmter Arbeitsvorgänge zu erwarten[5]. Zum anderen wiederum

---

1 Näheres zur verwaltungswissenschaftlichen Unterscheidung von Koordination und Kooperation findet sich bei P. Meyer, Die Verwaltungsorganisation, a.a.O., S. 41 f. und 46.

2 Prior formuliert dies noch entschiedener: "Eine Voraussetzung jeglicher Koordinierung ist die Bereitschaft der Beamten zu koordinieren." (H. Prior, Die Interministeriellen Ausschüsse der Bundesministerien, a.a.O., S. 8)

3 Über die Zusammenhänge zwischen Koordination und Leitung vgl. etwa ebenda, S. 6.

4 Näheres hierzu findet sich etwa bei H.A. Simon, Das Verwaltungshandeln, a.a.O., S. 99 ff. und bei J.G. March, H.A. Simon, Organizations, a.a.O., S. 162 ff.

5 Vgl. ebenda, S. 160.

kann eine Erschwerung der Koordinierungsaufgaben bei zunehmender weisungsmäßiger Verselbständigung einzelner Organisationseinheiten auf einen nicht adäquat verbesserten Ausbau des Kommunikationswesens zurückgeführt werden[1].

Eine mangelhaft koordinierte Wirtschaftspolitik läßt sich also mit vielerlei Ursachen in Verbindung bringen, wie etwa mit fehlender Kooperationsbereitschaft oder einem ungenügend funktionierenden Kommunikationsverfahren. Ist aber eine solche Fehlentwicklung einmal festgestellt, wird die Koordination mit Zunahme der Anzahl notwendiger Koordinierungsvorgänge weiter verschlechtert. Da diese Anzahl nun mit dem Umfang der sogenannten Mehrfachzuständigkeiten als identisch angesehen werden muß, erfährt die Zusammenarbeit unter diesen Bedingungen mit jeder weiteren Überschneidung eine Verschlechterung.

Beruhen Mehrfachzuständigkeiten primär auf der Existenz sachlicher Ziel-Mittel Interdependenzen, lassen sie sich darüber hinaus aber auch unmittelbar auf die Art der horizontalen Kompetenzverteilung zurückführen. Einmal bewirkt die gleichzeitige Zuteilung von Sektoral-, Final- und Mitteleinsatzkompetenzen, aber auch lediglich die von Mitteleinsatz- und Sektoral-, Final- und Sektoralzuständigkeiten usw. eine Zunahme von Überschneidungen über das möglicherweise ansonsten gegebene Ausmaß hinaus[2]. Daß die mehrfache Zuteilung

---

1 Dies ergibt sich auch aus der von March und Simon hervorgehobenen Beziehung, nach der mit Zunahme der Effizienz des Kommunikationswesens die Möglichkeit zur Vergrößerung der leitungsmäßigen Selbständigkeit einzelner Mitglieder einer Organisation ebenfalls zunimmt (vgl. H.A. Simon, J.G. March, Organizations, a.a.O., S. 162 f.).

2 Die Stichhaltigkeit dieser Aussagen scheint uns durch die Ausführungen im ersten Teil dieser Arbeit nachhaltig bewiesen, so daß wir an dieser Stelle auf weitere Begründungen verzichten wollen.

bestimmter Aufgaben anhand des gleichen Kompetenzabgrenzungskriteriums zu demselben Ergebnis führt, ist hier wohl nur kurz zu erwähnen[1]. Außerdem zeigt sich eine Zunahme der Überschneidungen dann, wenn einzelne, auf Grund sachlicher Interdependenzen zusammengehörende Arbeitskomplexe verschiedenen Aktoren zugeteilt werden. Ist es letztlich unmöglich, vollkommen selbständige Organisationseinheiten[2] zu schaffen, d.h. bestehen bestimmte vorgegebene Mehrfachzuständigkeiten, potenzieren sich dieselben mit zunehmender Anzahl solcher Leitungsstellen[3].

b) Schnelligkeit des Handelns

Ist der Umfang der Koordinationsaufgabe, also die Zahl der interaktoriellen Interdependenzen, nur unter bestimmten Bedingungen für die Bonität der Koordination von Bedeutung - wie oben gezeigt -, wirkt sich ersterer Tatbestand praktisch in jedem Falle auf die Forderung nach fakultativer Schnelligkeit wirtschaftspolitischen Handelns aus. Da die Bewältigung eines Koordinierungsvorganges in der Regel Zeit beansprucht,

---

1 Beispielsweise wäre dieser Fall gegeben, würde zwei Aktoren gleichzeitig die Zuständigkeit für einen bestimmten Wirtschaftszweig zugewiesen. Wir sprechen dann von "banalen" Mehrfachzuständigkeiten.

2 "We can conceive of a self-contained organization - an organization that depended upon no other organization for aid of any kind - an organization that had within it all resources needed to do its work. Actually, of course, no such organization exists." (H.A. Simon, D.W. Smithburg, V.A. Thompson, Public Administration, Eleventh Printing, New York 1967, S. 266)

3 Vgl. Bericht der Sachverständigenkommission für die Vereinfachung der Verwaltung beim Ministerium des Innern, a.a.O., S. 35.

kann man bei einem Ansteigen der Zahl dieser Arbeitsvorgänge mit einer negativen Beeinflussung dieses Grundsatzes rechnen. Wie nun durch die Art der Zuständigkeitsverteilung (als Ursache) solche Überschneidungen geschaffen und damit entsprechende negative Effekte ausgelöst werden können, wurde bereits angedeutet.

Zum anderen ist zu vermuten, daß bei bestehenden Meinungsverschiedenheiten zwischen verschiedenen von Mehrfachzuständigkeiten her mitwirkungsberechtigten Aktoren die Bewältigung einer bestimmten Aufgabenstellung um so länger dauert, je weisungsmäßig selbständiger die jeweiligen Entscheidungsträger agieren können. Voraussetzung ist hier allerdings, daß diese Entscheidungsträger nicht bzw. nicht unmittelbar einer höheren Schlichtungsinstanz unterstehen oder sonstigen einen Einigungszwang beinhaltenden Regelungen unterliegen. M.a.W.: Je mehr die Verwirklichung einer Maßnahme von einer freiwilligen Übereinkunft zwischen mehreren Aktionseinheiten abhängt, um so zeitraubender wird dieser Vorgang in der Regel vonstatten gehen[1]. Gleichzeitig dürfte sich unter solchen Bedingungen diese Tendenz mit zunehmender Anzahl der so beteiligten Leitungsstellen verstärken.

Weiterhin können feststellbare Verzögerungen in der Schnelligkeit wirtschaftspolitischen Handelns u.U. auf unklare Zuständigkeitsverhältnisse zurückgeführt werden. Auf Grund solcher kompetenzmäßig ungeklärter Handlungsabläufe kommt es zu Kompetenzstreitigkeiten, wobei die Gefahr besteht, daß die entsprechenden Prozesse der Entscheidungsfindung sich weiter in die Länge ziehen, ja sogar zeitweilig völlig aus der Diskussion verschwinden.

---

1 Hierzu Prior: "Die Effizienz der Koordinierung erleidet Schaden, wenn das Veto eines einzelnen Mitgliedes eine Entscheidung verhindern kann." (H. Prior, Die Interministeriellen Ausschüsse der Bundesministerien, a.a.O., S. 78).

c) Wertneutralität des Handelns

Die Forderung nach Wertneutralität impliziert ein im Rahmen des Möglichen ausschließlich zweckgerichtetes, von keinen anderen, sachfremden Gesichtspunkten beeinflußtes Agieren[1]. Die Verwirklichung dieser Forderung wird von der Art der Zuständigkeitsverteilung ebenfalls auf sehr verschiedene Weise beeinflußt. Zunächst kann die Verletzung dieses Postulates darauf basieren, daß die Zuweisung einer Aufgabenwahrnehmung an einen Aktor anhand eines Abgrenzungskriteriums erfolgt, welches weitgehend identisch ist mit dem Schlagwort, unter welchem sich starke Interessenten (politische Parteien bzw. einzelne Gruppen derselben, Wirtschaftsverbände u.ä.) organisiert haben. Existieren beispielsweise solche Gruppen mit der Absicht zur Erlangung von Vorteilen für einen bestimmten Wirtschaftszweig[2] und ist dieser Sektor der Maßstab zur Abgrenzung und inhaltlichen Beschreibung des Tätigkeitsbereichs eines wirtschaftspolitischen Aktors, können die genannten Interessenten die ganze Stoßkraft ihres Einflusses weitgehend auf eben diese Instanz konzentrieren. Entsprechend groß wird die Wahrscheinlichkeit sein, daß nicht wertneutral angelegte Aktionen ihren Ursprung in solchem durch konträre Interessenteneinflüsse kaum neutralisiertem Druck haben[3]. Dagegen dürfte von einer Arbeitszuweisung dann keine Gefährdung des Grundsatzes der Wert-

---

1 Zur näheren Definition dieses Begriffes verweisen wir nochmals auf S. 183 f. und 198 f. dieser Untersuchung.

2 Es muß sich hierbei nicht immer um sektorale Interessen handeln. Beispielsweise können hier auch sozialpolitische, verteilungspolitische oder allgemein außenhandelspolitische Bestrebungen angeführt werden.

3 Vgl. H.K. Schneider, Zielbestimmung für die Wirtschaftspolitik in der pluralistischen Gesellschaft, a.a.O., S. 48 f.

neutralität zu erwarten sein, wenn sie einmal gleichartige (etwa agrarpolitische) Einflußnahmebemühungen auf mehrere Leitungsstellen lenkt und zum anderen dafür sorgt, daß bei einer einzelnen Aktionseinheit verschiedenartige, sich wirkungsmäßig weitgehend gegenseitig aufhebende Strömungen aufeinandertreffen.

Eine weitere Gefahr für die Verwirklichung dieser Forderung kann aus der Art der arbeitsmäßigen Verknüpfung der einzelnen Aktivitätsphasen erwachsen. Um dies zu zeigen, gehen wir davon aus, daß eine Leitungsstelle für die Realisierung bestimmter wirtschaftspolitischer Ziele bzw. sektoral eingeengter Programme zuständig ist, gleichzeitig aber auch für die Informationsauswertung insgesamt oder partiell in Ausrichtung auf ihre finale bzw. sektorale Aufgabenstellung verantwortlich zeichnet. Da diese Aufgabenstellung den Maßstab für die Beurteilung der Effizienz der Tätigkeit eines Aktors bildet, entsteht bei solcher Aufgabenkoppelung zumindest die Tendenz, die der Erfolgskontrolle nach Mitteleinsatz zugrundezulegenden Daten günstiger darzustellen als dies der Wirklichkeit entspricht.

Ebenso erscheint es denkbar, daß eine mangelnde Wertneutralität des Handelns bei der Zielprogrammplanung mit der arbeitsmäßigen Zusammenlegung dieser Aktivitätsphase mit der des Mitteleinsatzes bzw. mit der einer final oder sektoral abgegrenzten Aufgabenstellung zusammenhängt; denn setzt man die in den alternativen Zielkonzeptionen enthaltenen Plangrößen, die ja die Grundlage für die Zielprogrammentscheidung bilden, durchschnittlich so an, daß die erreichbar erscheinenden Fortschritte zu niedrig projektiert werden, läßt dies den Erfolg wirtschaftspolitischen Handelns nachher um so größer aussehen bzw. einen

eventuellen Mißerfolg um so geringer erscheinen[1].

d) Einheitlichkeit des Handelns

Wenden wir uns nun einer der nach Wertneutralität ähnlichen Forderungen zu, nämlich dem Grundsatz der zielbezogenen Einheitlichkeit des Handelns. Entsprechende Fehlentwicklungen sind dann zu konstatieren, wenn die Aktivitäten der einzelnen Instanzen nicht einzig und allein auf die Verwirklichung des einen, verbindlich vorgegebenen Normenkatalogs in seiner Gesamtheit zielen. Das Auftreten solcher "uneinheitlicher" Handlungen ist - wie die Erfahrung lehrt und wie es sich quasi ex definitione ergibt - eng verknüpft mit dem oft zitierten "Ressortdenken". Darunter versteht man die Neigung eines Aktors, seine Maßnahmen zu stark an der eigenen, partiellen und unmittelbaren Aufgabenstellung auszurichten, die Erfordernisse der Gesamtkonzeption aber zu vernachlässigen[2].
Inwieweit solches Ressortdenken, und damit auch die Tendenz zur Verletzung des Postulates nach Einheitlichkeit der Wirtschaftspolitik, möglicherweise mit der Art der horizontalen Zuständigkeitsverteilung zusammenhängt, wird im folgenden zu zeigen versucht.

---

1 Wird beispielsweise als höchstmögliche Wachstumsrate eine solche von 4% projektiert, obwohl dem "Zielprogrammplaner" 6% nicht ausgeschlossen erscheinen, und gelingt es demselben Aktor, eine Rate von 5% zu realisieren, wird der Erfolg seiner Tätigkeit sicherlich höher erachtet als für den Fall, daß er diese möglichen 6% aufzeigt.

2 Wenn Schmölders in bezug auf die Situation eines einzelnen Beamten ausführt: "Es liegt nur nahe, daß er die Zusammenhänge des Ganzen nicht überblickt und, wo nicht im persönlichen, so doch in einem gewissen ressortpartikularen Egoismus gerade seine Aufgabe für besonders wichtig hält" (G. Schmölders, Finanzpolitik, 2. neubearbeitete Aufl., Berlin, Heidelberg und New York 1965, S. 110), so entspricht dies im letzten Teil der Aussage eben dem Verhalten, wie wir es oben für eine Aktionseinheit definiert haben.

Wie schon erwähnt, ist das zentrale Kriterium zur Beurteilung der Tätigkeit einer Aktionseinheit - und darin liegt sicherlich gleichfalls wiederum einer der Gründe für obiges Verhalten - in dem Grad der Realisierung der ihr zugewiesenen Aufgabenstellung zu sehen. Erfolgt nun eine Arbeitszuweisung für die ausschließliche Wahrnehmung der Belange einzelner Wirtschaftszweige, existieren also Sektoralkompetenzen, so läßt sich eine mangelnde Einheitlichkeit des Handelns auf eben diesen Tatbestand zurückführen; denn die solchermaßen mit einer sektoral abgegrenzten Aufgabenerfüllung betrauten Aktoren werden ihr Augenmerk sehr intensiv und vornehmlich auf die Verwirklichung dieses unmittelbaren Zieles lenken, da hiervon weithin die Beurteilung ihres wirtschaftspolitischen Erfolges abhängt. Dabei entsteht aber die Gefahr, daß sektorale Ausschnitte des Gesamtgeschehens ungebührlich stark zur Entfaltung gelangen bzw. die Orientierung der Maßnahmen an dem allgemeinen und übergeordneten wirtschaftspolitischen Zielsystem teilweise oder auch ganz unterbleibt und damit die Einheitlichkeit des Handelns leidet[1].

Die gleichen Erscheinungen können ebenfalls darauf beruhen, daß einzelne Leitungsstellen für die Verwirklichung bestimmter Teile des Gesamtprogrammes (Finalkompetenzen) verantwortlich zeichnen. Auch hier wird sich bei einzelnen Aktoren die Neigung entwikkeln, die eigene Aufgabenstellung in Form der Realisierung "ihres" Teilzieles zu stark in den Mittelpunkt zu stellen und die übergeordnete Zielkonzeption in ihrer Gesamtheit als alleinigen Orientierungsmaß-

---

1 Entsteht hier und im folgenden vielleicht auch der Eindruck, daß sich solche Gefahren infolge der notwendigen Arbeitsteilung nicht vermeiden ließen, werden wir später zeigen, daß ein solcher Fatalismus nicht angebracht erscheint.

stab zu vernachlässigen[1].

Es ist zu vermuten, daß diese Tendenz um so stärker auftritt, je unbestimmter das Zielprogramm sich darbietet. "Ist die Formulierung der Hauptziele inhaltsleer, so wird es schwierig, Inkonsistenzen nachzuweisen, und nahezu unmöglich, sie zu beseitigen"[2]. Darüber hinaus kann eine Gefährdung des Postulats der zielbezogenen Einheitlichkeit der Wirtschaftspolitik eintreten, finden Kompetenzabgrenzungskriterien Verwendung, welche dem Druck von Interessentengruppen aus dem Raum der politischen Willensbildung eine breite Angriffsfläche bieten. Wie die Zusammenhänge hier im einzelnen aussehen, wurde bereits im vorigen Unterabschnitt (II,2,c) aufgezeigt. Dies wiederum läßt erkennen, daß - in toto gesehen - eine mögliche Verletzung der Forderungen nach Wertneutralität und zielbezogener Einheitlichkeit wirtschaftspolitischen Handelns auf weitgehend ähnlichen Ursachen basiert.

An dieser Stelle erscheint ein weiterer Hinweis angebracht. Man kann annehmen, daß die Neigung zu interaktorieller Zusammenarbeit um so geringer ist, in je stärkerer Ausprägung ein Ressortegoismus auftritt. Wenn wir nun hier die Existenz des sogenannten Ressortdenkens u.a. auf das Bestehen von Final- und Sektoralzuständigkeiten zurückgeführt haben, ist dies gleichzeitig ein Schlüssel für die Erklärung eines organisatorisch bedingten Mangels an Kooperationsbereitschaft.

e) Ausgewogenheit und Vollständigkeit des Handelns

Bevor wir uns nun der Erläuterung der Beziehungen zwischen der Forderung nach Ausgewogenheit des Handelns

---

1 Vgl. hierzu näheres etwa bei H.K. Schneider, Zielbestimmung für die Wirtschaftspolitik in der pluralistischen Gesellschaft, a.a.O., S. 48 f.
2 Ebenda, S. 49.

und der Art der Kompetenzverteilung (im engeren Sinne) zuwenden, sei noch ein Wort zur Bedeutung des Kommunikationswesens gesagt. Die Ausgewogenheit der Entscheidungen hängt, wie die Erfüllung so vieler anderer Forderungen auch, entscheidend vom Fluß einzelner Informationsströme ab. Wie sollte etwa ein rationaler Mitteleinsatz erfolgen, ohne daß der oder die Träger dieses Instrumenteneinsatzes von den Ergebnissen der Informationsauswertung bzw. ihrem gegenseitigen Verhalten Kenntnis hätten? Wie sollte eine vernünftige Zielprogrammplanung ohne Kenntnis der realen instrumentellen Möglichkeiten Platz greifen können u.ä.? Wenn wir hier Probleme des Kommunikationswesens nicht oder nur am Rande erwähnen, so beruht dies nicht auf einem Unterschätzen seiner Bedeutung, sondern hat seine Ursache darin, daß in der richtigen und effizienten Lenkung der Informationsströme eben nicht unmittelbar ein Tatbestand der horizontalen Arbeitsteilung zu sehen ist[1].

Wenn wir fragen, wie die Ausgewogenheit wirtschaftspolitischer Aktivität, d.h. die bei gegebener Aufgabenstellung von seiten der einzelnen Aktionseinheiten notwendige Berücksichtigung aller für das Handeln relevanten Aspekte, von der Kompetenzverteilung her tangiert wird, läßt sich vermuten, daß diese Forderung mit Zunahme der Mehrfachzuständigkeiten eine positive Beeinflussung erfährt. Erfahrungsgemäß nimmt nämlich mit ansteigender Zahl der an einer Problemlösung beteiligten Aktoren bis zu einem gewissen Punkt auch die Beachtung weiterer Gesichtspunkte zu[2]. Ebenso ist mit zunehmender Zeitdauer, welche effektiv der Bearbeitung einer vorliegenden Aufgabenstellung gewidmet wird, tendenziell eine Verbesserung der Ausgewogenheit des Handelns zu erwarten. Letztlich dürfte diese indirekt durch eine verbesserte Koordination steigen.

---

1 Das Kommunikationswesen ist mehr ein "Schmiermittel" für das Funktionieren einer bereits konzipierten Aufgabenverteilung, weniger aber ein Bestandteil dieser selbst, wie ihn etwa ein Kompetenzabgrenzungskriterium darstellt.

2 Vgl. Ch.E. Lindblom, The Intelligence of Democracy, Decision Making through mutual Adjustment, New York und London 1965, S. 151 f.

Eng verknüpft mit dem Grundsatz der Ausgewogenheit ist der nach Vollständigkeit, welcher die Notwendigkeit zur vollständigen Wahrnehmung der in einer wirtschaftspolitischen Problemstellung enthaltenen grundsätzlichen Handlungsabläufe beinhaltet. Beispielsweise wird dieser verletzt, wenn kein offiziell für die Zielprogrammplanung zuständiger Aktor existiert. Das bedeutet allgemein: Er wird verletzt, versäumt es der Träger der Organisationsgewalt, für jede der drei angesprochenen Aktivitätsphasen Zuständigkeitsbereiche zu schaffen und sie einzelnen Aktionseinheiten - eventuell auch direkt und ausdrücklich - als Aufgabe zuzuweisen. Dabei müssen diese Arbeitskomplexe inhaltlich den im letzten Abschnitt aufgezeigten Bedingungen entsprechend ausgelegt sein.

Fehlen solch eindeutige Festlegungen, kann dadurch die Vollständigkeit wirtschaftspolitischen Handelns gefährdet werden, da bei unklaren Zuständigkeitsverhältnissen die Gefahr der Nichtbeachtung bestimmter Aufgabenstellungen und der in ihnen enthaltenen Bedingungen besteht.

f) Verwendung von Hilfsmitteln und Kostenminimierung

Eine Verletzung der Forderung rationaler Wirtschaftspolitik nach Verwendung aller verfügbaren Hilfsmittel erscheint durch die Art der Aufgabenzuweisung zunächst kaum möglich. Hält man sich aber vor Augen, daß die Anwendung bestimmter technischer Hilfsmittel, wie etwa der elektronischen Datenverarbeitung, erst dann sinnvoll wird, wenn u.a. der Umfang der anfallenden Arbeiten eine gewisse Größe (Gleichartigkeit vorausgesetzt) erreicht, gilt dies wohl nur noch bedingt; denn unter diesen Umständen ist mit der Bildung zu kleiner Aufgabenkomplexe bzw. zu kleiner Aktionseinheiten die Gefahr verbunden, daß solche Einrichtungen zur Verbesserung der Arbeitseffizienz - bei mangelnder inter-

aktorieller Kooperationsbereitschaft - nicht mehr ökonomisch eingesetzt werden können bzw. ihre Verwendung unterbleibt, weil man die entsprechenden Vorteile im Rahmen des eigenen, klein bemessenen Arbeitsbereichs - richtigerweise - nicht hoch genug einschätzt[1].

Das angesprochene Problem der optimalen ökonomischen Nutzung einzelner Hilfsmittel ist das Stichwort für die Erläuterung der mit dem Grundsatz der Minimierung der Kosten bei gegebener Aufgabenstellung zusammenhängenden organisatorischen Verbindungslinien. Wohl verursacht die Verletzung der meisten Forderungen rationaler Wirtschaftspolitik, wie die nach bestmöglicher Koordinierung, Einheitlichkeit des Handelns u.ä., durch die Art der Kompetenzverteilung oft indirekt hohe Kosten für eine Volkswirtschaft, seien sie materieller oder immaterieller Art[2]. Inwieweit nun solche Aufwendungen spezifisch auf Mängel in der Organisation der Wirtschaftsverwaltung zurückzuführen sind, läßt sich wohl in den meisten Fällen auch nicht annäherend ermitteln[3]; daher beziehen sich die folgenden Ausführungen lediglich auf das Entstehen von reinen Verwaltungskosten.

"Ein grundlegendes Verwaltungsprinzip, das sich fast unmittelbar aus dem rationalen Charakter 'guter'

---

1 An dieser Stelle sei nur kurz auf eine weitere Querverbindung zwischen den einzelnen Forderungen rationalen Handelns hingewiesen, nämlich auf die zwischen dem Postulat nach Verwendung solcher technischer Hilfsmittel und nach fakultativer Schnelligkeit.

2 Ist beispielsweise auf Grund der vorliegenden Kompetenzverteilung für die Bekämpfung eines Konjunktureinbruches das freiwillige Zusammenwirken mehrerer Aktionseinheiten notwendig, können für eine Volkswirtschaft insgesamt hohe Kosten entstehen, wenn bei nicht herbeizuführender Einigung keine Zwangsschlichtung Platz greift.

3 Vgl. H.A. Simon, D.W. Smithburg, V.A. Thompson, Public Administration, a.a.O., S. 175.

Verwaltung ergibt, ist, daß ... von mehreren Möglichkeiten, die in derselben Weise zur Erreichung der Ziele führen, .. immer diejenige ausgewählt .. wird, die die geringsten Ausgaben mit sich bringt"[1]. Diese Forderung ist nicht erfüllt, wenn für die Wahrnehmung ein und derselben Aufgabe mehrere Aktoren verantwortlich zeichnen oder wenn eine Maßnahme, für die mehrere Aktionseinheiten zuständig sind, wegen mangelnder Einigungsmöglichkeit zwischen diesen in ihrer Ausführung zeitlich verschleppt wird. Durch eine Zunahme der Mehrfachzuständigkeiten, also auch des Umfanges notwendiger Koordination, erhöht sich naturgemäß die Verwaltungskosten immer dann, wenn die Bewältigung dieser zusätzlichen Arbeitsvorgänge die Schaffung zusätzlicher Arbeitskapazitäten erforderlich macht. Dies gilt auch für entsprechende Mehrbelastungen, wie sie sich aus der Notwendigkeit zur Überwindung von Konfliktsituationen ergeben, welche etwa auf unklaren Zuständigkeitsverhältnissen und daraus resultierenden Kompetenzstreitigkeiten beruhen können. Letztlich kann eine Steigerung des Verwaltungsaufwandes seine Ursachen sowohl in zu häufigen, nach der Methode des "trial and error" vorgenommenen organisatorischen Veränderungen haben als auch darauf zurückgeführt werden, daß ein bestimmter technischer Aufwand, etwa bei der Informationsauswertung, nicht für mehrere ähnliche Verrichtungen unterschiedlicher Organisationseinheiten nutzbar gemacht bzw. jeweils separat installiert wird[2].

---

1 H.A. Simon, Das Verwaltungshandeln, a.a.O., S. 27.
2 Vgl. J.G. March, H.A. Simon, Organizations, a.a.O., S. 24.

3. Die Folgerungen für eine rationale Kompetenzverteilung (politischer Aspekt)

Nach dieser kurzen, die wichtigsten Gesichtspunkte umfassenden theoretischen Erörterung der Beziehungen zwischen den Grundsätzen rationaler Wirtschaftspolitik und der Art der horizontalen Zuständigkeitsverteilung gilt es nun, die politische Problemstellung - die "Zweck-Mittel-Analyse ist im Prinzip eine Umkehrung der Kausal- bzw. Funktionalanalyse"[1] - zu verfolgen. Welche Folgerungen sind für die Organisation einer Wirtschaftsverwaltung, für die Gestaltung einer rationalen interministeriellen Kompetenzverteilung aus den im letzten Abschnitt aufgezeigten Zusammenhängen zu ziehen, damit den Anforderungen rationalen wirtschaftspolitischen Handelns bestmöglich Rechnung getragen wird? Der Anspruch nach "bestmöglicher" Lösung der angesprochenen Problemstellung macht allerdings deutlich, daß es wohl kaum ein über jeden Zweifel erhabenes, eindeutiges Verfahren für die Verteilung der entsprechenden Zuständigkeiten gibt. "Any particular method of grouping is likely to gain certain advantages, but to lose others"[2].

a) Die arbeitsteilige Zuordnung der einzelnen Aktivitätsphasen

Beginnen wir mit der grundsätzlichen arbeitsteiligen Zuordnung der drei Aktivitätsphasen der Informationsauswertung, Zielprogrammplanung und des Mitteleinsatzes. Wie gezeigt, besteht bei Zuweisung der Aufgaben der Informationsauswertung und des Mitteleinsatzes bzw. der Zielprogrammplanung und des Mittel-

---

1 H. Ohm, Allgemeine Volkswirtschaftspolitik, Bd. I, a.a.O., S. 20 und 21. Näheres zu dem Verhältnis zwischen theoretischer und politischer Fragestellung, am Beispiel der Wirtschaftswissenschaften verdeutlicht, findet sich ebenda, S. 18 ff.

2 H.A. Simon, D.W. Smithburg, V.A. Thompson, Public Administration, a.a.O., S. 263.

einsatzes an einen Aktor die Gefahr, daß das Postulat der Wertneutralität des Handelns verletzt wird. Also empfiehlt es sich, zumindest für die Obliegenheiten des Instrumenteneinsatzes eine oder mehrere Organisationseinheiten gesondert einzurichten. Inwieweit man die Wahrnehmung der Zielprogrammplanung und der Informationsauswertung zusammenlegt oder aber zwei verschiedenen Aktoren zuweist, läßt sich auf der Basis der bisher angestellten Überlegungen nicht eindeutig entscheiden. Allerdings erscheint die Beantwortung dieser Frage auch nicht von besonderer Wichtigkeit, da hier kein Zusammenhang mit den als im Sinne der Thematik relevant herausgestellten Beziehungsverhältnissen erkennbar ist.

Sprechen auch keine bedeutsamen Gründe gegen ein arbeitsteiliges Auseinanderziehen der drei Handlungsstadien, sind in einem solchen Falle doch einige für die Gestaltung des Kommunikationswesens wichtige Gesichtspunkte zu beachten. Der Mitteleinsatz basiert auf den Ergebnissen der Informationsauswertung und der Zielprogrammentscheidung, also indirekt auch der Zielprogrammplanung. Das bedeutet, daß der (oder die) Träger des Instrumenteneinsatzes sowohl über die von ihm als relevant erachteten, festgestellten und vermuteten Fakten der wirtschaftlichen Lage und Entwicklung als auch über seine Aufgabenstellung mit ihren inhärent gegebenen Schwierigkeiten genau informiert sein muß. Ebenso sollte in der Phase der Zielprogrammplanung von seiten der Informationsauswertung und der Mittelwahl her der Rahmen des Möglichen in etwa abgesteckt sein.

Dies alles hat wiederum Konsequenzen für die Konstruktion der wechselseitigen Leitungsverhältnisse bzw. Weisungsbefugnisse. Dabei ist es besonders wich-

tig, daß die Organisationseinheit "Informationsauswertung" den Anordnungen der Träger des Instrumenteneinsatzes insoweit Folge zu leisten hat, als diesen die Eruierung bestimmter wirtschaftlicher Tatbestände und Aspekte notwendig erscheint.

Nach diesen mehr grundsätzlichen Ausführungen, wollen wir nun fragen, wie die arbeitsmäßige Bewältigung der einzelnen Aktivitätsphasen selbst - in Ausrichtung auf die Grundsätze rationaler Wirtschaftspolitik - zu organisieren ist. Dabei soll mit der zweckmäßigen Aufgabenverteilung für die Phase der Informationsauswertung sowie für das Stadium der Zielprogrammplanung begonnen werden.

b) Die Informationsauswertungs- und Zielprogrammplanungszuständigkeiten

Wir gehen zunächst davon aus, daß der in dem Stadium der Informationsauswertung anfallende Arbeitsumfang von einer Aktionseinheit allein und ohne unmittelbar daraus resultierende Nachteile zu bewältigen ist. Die Stichhaltigkeit dieser These läßt sich nicht theoretisch begründen, sondern hängt von den Verhältnissen in der Wirklichkeit ab[1]. Mit großer Wahrscheinlichkeit erhöhen sich aber dadurch - im Vergleich mit der Existenz mehrerer mit entsprechenden Aufgaben betrauter Aktoren - die Möglichkeiten für eine sinnvolle Nutzung aller arbeitstechnischen Hilfsmittel, d.h. deren Verwendung dürfte dann nicht mehr an dem Vorhandensein zu kleiner Arbeitskomplexe scheitern. Außerdem eröffnet dieses Verfahren Einsparungsmöglichkeiten bei den Verwaltungskosten; denn unter der bereits erläuterten Annahme, daß jede Tätigkeit einen gewissen Grundaufwand erfordert, läßt sich dieser durch eine Zusammenlegung ähnlicher Arbeiten insgesamt gesehen sicherlich reduzieren.

---

1 Entscheidend ist hier der tatsächliche Umfang anfallender Arbeiten.

Unter Berücksichtigung der bisher angeführten Gründe empfiehlt sich die Einrichtung eines einheitlichen "Informationsauswertungszentrums"[1], welches in dem bereits abgesteckten Rahmen den Anforderungen anderer Aktionsträger Rechnung zu tragen hat, darüber hinaus aber selbständig und eigenverantwortlich arbeitet. Inhaltlich gehören zu dessen Obliegenheiten selbstverständlich die permanente Beobachtung des Wirtschaftsablaufes und die vergangenheits-, gegenwarts- und zukunftsbezogene Interpretation desselben, damit auf Anforderung entsprechende Auskünfte möglichst schnell erteilt werden können. Darüber hinaus kommt aber auch der aus eigener Initiative vorgenommenen Übermittlung von Fehlentwicklungen, sei es bezüglich der tatsächlichen und angestrebten Veränderung einzelner Bestandteile des wirtschaftspolitischen Zielkatalogs oder auch der unmittelbaren Diagnostizierung sektoral relevanter wirtschaftlicher Daten, besondere Bedeutung zu. Warum die Eigeninitiative des Informationsauswertungszentrums zu fordern und wer als Adressat dieser Mitteilungen anzusehen ist - zu diesen Fragen können wir erst später begründet Stellung nehmen.

Resultiert aus einer Bearbeitung aller Belange der Informationsauswertung als weiterer Vorteil eine Peduktion der Gefahr, daß Ausschnitte des Wirtschaftsgeschehens separat ausgewertet bzw. Partialanalysen ohne genügende Berücksichtigung des Ganzen angefertigt werden, lassen sich an dieser Stelle aber auch mögliche Nachteile eines solchen Gruppierungsverfahrens nicht übersehen. Besonders erwähnenswert erscheint dabei der folgende Aspekt. Da die Lagebeur-

---

1 In derselben Richtung argumentiert Simon, wenn er sagt:"Je größer eine Organisation ist, desto notwendiger ist es, einen besonderen Mitteilungsapparat einzurichten." (H.A. Simon, Das Verwaltungshandeln, a.a.O., S. 106)

teilung einen wichtigen Parameter für die Art der wirtschaftspolitischen Maßnahmen darstellt, bildet die Arbeit einer damit befaßten Organisationseinheit ein lohnendes Objekt für eine Einflußnahme von Interessentengruppen aus dem Raum der politischen Willensbildung[1]. Liegt nun die Auswertung der Informationen, unabhängig davon, ob etwa finale oder sektorale Zusammenhänge zur Beurteilung anstehen, bei e i n e m Aktor, können diese Interessenten ihren Druck auf eine einzige Stelle konzentrieren, wodurch die Chancen zur Durchsetzung ihrer Anliegen, welche sicherlich nicht immer objektive, gesamtwirtschaftliche Gegebenheiten zum Maßstab haben, wohl steigen. Allerdings dürfte dem eine durch die vorgeschlagene Organisationsform bewirkte verbesserte Sachkenntnis bzw. ein verbesserter Überblick über die Gesamtlage gegenüberstehen. Gegebenenfalls wird es eine weitere Aufgabe sein, solchen Strömungen durch Geheimhaltung des internen Kompetenzverteilungsplanes, durch eine Reduzierung des an sich erwünschten Verkehrs mit Verbänden u.ä. zu begegnen.

Für den Bereich der Zielprogrammplanung gilt es zunächst - und dies erscheint ausdrücklich erwähnungsbedürftig -, die Notwendigkeit zur Anweisung entsprechender Handlungskompetenzen zu erkennen und auch wahrzunehmen, d.h. es müssen überhaupt erst Zuständigkeiten für diese Aktivitätsphase geschaffen werden. Gegen eine Aufteilung der Aufgaben der Zielprogrammplanung auf mehrere Aktoren spricht, daß dadurch möglicherweise die vollständige und zusammengefaßte Berücksich-

---

1 Gelingt es beispielsweise sektoral orientierten Interessentengruppen, die Lage in "ihrem" Wirtschaftszweig schlechter zu zeichnen als es den Gegebenheiten entspricht und diese Interpretation auch bei den "offiziellen" Stellen durchzusetzen, hat dies sicherlich positive Auswirkungen auf die Dosierung entsprechender Hilfsmaßnahmen.

tigung der einzelnen Zielinterdependenzen gefährdet bzw. die Entwicklung von vom wirtschaftlichen Ganzen teilweise losgelösten Teilkonzeptionen gefördert wird[1]. Zum anderen dürfte es schon vom Umfang der anfallenden Arbeiten her kaum sinnvoll sein, mehrere entsprechend orientierte Instanzen einzurichten. Warum eine organisatorische Loslösung dieser Obliegenheiten zumindest von denen des Mitteleinsatzes zu befürworten ist und welche Informationsströme in diesem Zusammenhang zu beachten sind, wurde bereits ausgeführt. Da in Verbindung mit der arbeitsteiligen Einordnung der Zielprogrammplanung die wesentlichen Punkte geklärt zu sein scheinen, wenden wir uns nun den mit dem Mitteleinsatz zusammenhängenden Organisationsproblemen zu.

c) Die Mitteleinsatzzuständigkeiten

Ausgangspunkt der folgenden Überlegungen ist die Voraussetzung, daß die Aufgaben des Instrumenteneinsatzes, also im Bereich der tatsächlichen Gestaltung wirtschaftlicher Prozesse, nicht von einem Aktor allein zu bewältigen sind. Ob dies auf den Umfang des Arbeitsanfalles oder auf allgemeine politische Gesichtspunkte[2] zurückzuführen ist, sei hier dahingestellt. Uns interessiert vielmehr, wie auf dieser Basis die Arbeitsteilung zwischen den einzelnen Trägern des Mitteleinsatzes vorgenommen werden sollte. Ist es sinnvoll, als entsprechende Abgrenzungskrite-

---

1 Zumindest die Vergangenheit zeigt, daß oftmals beispielsweise sektorenbezogene Zielkonzeptionen von verschiedenen Aktoren entwickelt wurden, wobei die gesamtwirtschaftlichen Belange teilweise nur eine sehr ungenügende Berücksichtigung fanden.

2 Damit ist folgendes gemeint: Beispielsweise kann die Situation eintreten, daß aus allgemein-politischen Motiven mehr wirtschaftspolitisch verantwortliche Ministerien eingerichtet werden als dies rein sachlich notwendig erscheint. Vgl. hierzu auch E.-W. Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, a.a.O., S. 194 f.

rien Unterteilungen nach Wirtschaftssektoren (Sektoralkompetenzen) oder einzelne Ziele der Wirtschaftspolitik (Finalkompetenzen) heranzuziehen? Bieten sich andere Maßstäbe an? Sollten deren mehrere gleichzeitig Verwendung finden oder erscheint es besser, sich auf ein einziges Abgrenzungskriterium zu beschränken?

ca) Abgrenzungskriterien

Beginnen wir mit der Frage nach der Rationalität der Zuteilung von Sektoral- und Finalkompetenzen. Wie bereits gezeigt, besteht in beiden Fällen die Gefahr, daß dadurch unmittelbar die Forderungen nach Einheitlichkeit und Wertneutralität wirtschaftspolitischen Handelns verletzt werden. Ebenso führt diese Art der Zuständigkeitsverteilung zur Schaffung von - über den rein sachlich bedingten Umfang hinausgehenden - zusätzlichen Interdependenzen[1]. Bei mangelhafter Koordination, wie sie in der Realität häufig festzustellen ist[2], verschlechtern auf diese Weise quasi künstlich hervorgerufene Überschneidungen aber weiterhin Intensität und Bonität der interaktoriellen Zusammenarbeit. Darüber hinaus muß befürchtet werden,

---

1 Obwohl die hier wichtigen Zusammenhänge schon mehrfach angesprochen wurden, sei an dieser Stelle nochmals - zwecks leichterem Verständnis - ein praktisches Beispiel angeführt. Ist etwa ein Aktor für Steuererhebungen zuständig und tangieren diese die wirtschaftliche Lage in einzelnen Wirtschaftszweigen bzw. einzelne wirtschaftspolitische Ziele - was bei diesem Mitteleinsatz wohl sehr häufig der Fall sein dürfte -, entstehen zusätzliche Mehrfachzuständigkeiten nur dann, wenn andere Aktionseinheiten auf entsprechende Sektoral- bzw. Finalzuständigkeiten verweisen können.

2 Soweit die Gründe dafür unmittelbar auf die Art der Kompetenzverteilung zurückzuführen sind, wurden sie bereits genannt.

daß mit Zunahme solcher Mehrfachzuständigkeiten die fakultative Schnelligkeit des Agierens abnimmt und eine Erhöhung der Verwaltungskosten Platz greift. Ein positiver Einfluß in Richtung auf die Verwirklichung einer rationalen Wirtschaftspolitik ist von der Existenz der Sektoral- und/oder Finalzuständigkeiten allein dadurch zu erwarten, daß - über die bereits aufgezeigten Zusammenhänge - die Ausgewogenheit der Entscheidungsfindung zunimmt[1].

Auf der Basis dieser kurzen zusammengefaßten Gewichtung dominieren u.E. die Nachteile dieser Art von Kompetenzverteilung über deren Vorteile so eindeutig, daß die Verwendung solcher Verfahren, nämlich der sektoralen und/oder finalen Zuständigkeitsabgrenzung, in keiner Weise akzeptabel erscheint.

Welche Möglichkeiten zur Bildung bestimmter Arbeitskomplexe stehen aber ansonsten zur Verfügung? Die klassische Organisationslehre nennt für die Spezialisierung von Arbeitsvorgängen beispielsweise folgende Kriterien:[2]

(a) Verfahren (process)
(b) Aufgabe (purpose)
(c) Kundschaft (clientele)
(d) Platz (area)

Abgesehen davon, daß diese Abgrenzungsmaßstäbe sich nicht gerade durch gegenseitige Unabhängigkeit auszeichnen[3] und ihre gleichzeitige Verwendung daher

---

1 Die Existenz von Sektoral- und/oder Finalkompetenzen bringt zusätzliche Mehrfachzuständigkeiten zum Tragen. Damit aber nimmt die Zahl der an einer Entscheidungsfindung beteiligten Aktoren in der Regel zu, was sich tendenziell in Richtung auf eine größere Ausgewogenheit des Handelns bemerkbar machen dürfte.

2 Vgl. L. Gulick, Notes on the Theory of Organization, in: Papers on the Science of Administration, edited by L. Gulick und L. Urwick, New York 1937, S. 15 - vgl. ebenso H.A. Simon, Das Verwaltungshandeln, a.a.O., S. 20 ff.

3 So zeigt etwa Simon (vgl. ebenda, S. 21 ff.), daß in vielen Fällen dieselbe Verrichtung jedem der vier Kriterien zuzuordnen ist.

zu weitläufigen Überschneidungen führen müßte, sind sie für unsere Zwecke zu allgemein und ungenau definiert. So wird etwa darüber, unter welchen Bedingungen welches Kriterium Verwendung zu finden hat, kaum etwas ausgesagt[1].

Geht die neuere verwaltungswissenschaftliche Literatur auch über die Beschreibung und Diagnostizierung der Verwaltungswirklichkeit und deren Umdeutung in sogenannte Verwaltungsmaximen hinaus und stellt als leitendes Organisationsprinzip die Leistungsstärke einer Organisationseinheit nach allen Richtungen (over all efficiency) voran[2], ist sie wiederum nicht so weit entwickelt, daß sie in unserem Sinne spezifizierte, praktisch verwertbare Organisationsvorschläge in nennenswertem Umfang anbietet[3].

Dagegen deutet schon die Art und Weise, in welcher die tatsächliche interministerielle Zuständigkeitsverteilung auf dem Gebiet der Wirtschaftspolitik in dieser Arbeit erfaßt wurde, auf ein für die interaktorielle Aufgabenabgrenzung im Bereich des Mitteleinsatzes geeignet erscheinendes Kriterium geradezu zwingend hin, nämlich auf eben den Mitteleinsatz

---

1 Wenn auch in dieser Richtung einige Spezifizierungen vorliegen (vgl. etwa L. Gulick, Notes on the Theory of Organization, a.a.O., S. 21 ff.), räumen diese die angesprochenen Schwierigkeiten nur bedingt aus (vgl. etwa H.A. Simon, D.W. Smithburg, V.A. Thompson, Public Administration, a.a.O., S. 152 f.). In bezug auf die vorliegende, eingeengte Problemstellung bestehen diese Schwierigkeiten sicherlich weiter.

2 Vgl. hierzu besonders H.A. Simon, Das Verwaltungshandeln, a.a.O., S. 15 ff. und insbesondere S. 25.

3 Betrachtet man unter diesem Gesichtspunkt etwa die Beiträge von H.A. Simon u.a. (vgl. H.A. Simon, Administrative Behavior, a.a.O. - H.A. Simon, D.W. Smithburg, V.A. Thompson, Public Administration, a.a.O. - J.G. March, H.A. Simon, Organizations, a.a.O.) oder Millett und Thompson (vgl. J.D. Millett, The Process and Organization of Government Planning, New-York 1947 - V.A. Thompson, Modern Organization, New-York 1961), wird dies besonders deutlich.

selbst[1]. Warum sollten in dieser Aktivitätsphase nicht die einzelnen Instrumente der Wirtschaftspolitik die Grundlage für eine gegenseitige Abgrenzung und inhaltliche Ausfüllung der verschiedenen Arbeitsbereiche bilden? Diesen Gedankengang wollen wir im folgenden weiterführen.

Beginnen wir mit der Frage, ob durch das gänzliche Fehlen von Sektoral- und Finalkompetenzen und eine alleinige Orientierung am Mitteleinsatz eine Gefährdung der mittelbar sektoren- und unmittelbar und ausdrücklich zielprogrammbezogenen Problemlösungen zu erwarten ist. Könnte dadurch also beispielsweise die Verwirklichung einer als besonders wichtig anerkannten Zielsetzung, etwa der Förderung des Wohnungsbaues, nicht mehr gewährleistet werden? Unter der Bedingung, daß jeder mit bestimmten Mitteleinsatzkompetenzen ausgestattete Aktor ein einheitliches, eindeutig definiertes und klare Prioritäten enthaltendes Zielprogramm vorgegeben erhält, auf dessen alleinige Realisierung er streng verpflichtet wird, läßt sich diese Fragestellung unseres Erachtens ohne weiteres verneinen. Macht man sich von hergebrachten Vorstellungen frei[2], erscheint es durchaus ausreichend, jede Organisationseinheit in Form eindeutiger Richt-

---

1 Ohne seine Meinung im einzelnen zu begründen, kommt etwa auch Tinbergen zu demselben Ergebnis (vgl. J. Tinbergen, Economic Policy: Principles and Design, a.a.O., S. 216). Ebenso nennt Lindblom als eines von vier möglichen Abgrenzungskriterien das der "means of technique" (Ch. E. Lindblom, The Intelligence of Democracy, a.a.O., S. 88 f.).

2 Unserer Auffassung nach wurzelt die Meinung, für die Verwirklichung jedes einzelnen Programmpunktes bzw. jeder sektoral abgegrenzten Aufgabenstellung müsse zumindest ein Aktor speziell und ausdrücklich zuständig sein, weniger in sachlichen Überlegungen als vielmehr in tradierten Vorstellungen, wie sie von der Wirklichkeit geprägt wurden.

linien davon in Kenntnis zu setzen, in welcher Richtung ihre Maßnahmen primär anzusetzen haben bzw. welche Zielsetzungen dabei besonders zu beachten und welche von untergeordneter Bedeutung sind[1]. Ebenso vertreten wir die Auffassung, daß die Lösung ausgesprochen sektoraler Probleme, wie etwa die Beseitigung einer Strukturkrise im Bergbau, durch Übermittlung entsprechender Weisungen an die einzelnen Träger des Instrumenteneinsatzes, nach denen jeder im Rahmen seiner instrumentellen Möglichkeiten in dieser Hinsicht seinen Beitrag zu leisten hat[2], wirkungsvoll zu bewältigen ist[3].

Aber selbst bei hoher Einschätzung der durch den Wegfall von Sektoral- und Finalzuständigkeiten möglicherweise auftretenden Schwierigkeiten überwiegen die dadurch für die rationale Organisation der Wirtschaftsverwaltung erreichbaren Vorteile - wie sie bereits geschildert wurden - deren Nachteile bei weitem. Dieser Eindruck verstärkt sich, betrachtet man

---

1 Wenn Gäfgen betont, daß die Notwendigkeit zur Indoktrinierung von Mitgliedern einer Organisation und zur Schaffung von Anreizen in Richtung auf die Realisierung eines vorgegebenen Zielsystems besonders dann besteht, wenn die Mitglieder an der Zielprogrammentscheidung nicht unmittelbar beteiligt waren (vgl. G. Gäfgen, Theorie der wirtschaftlichen Entscheidung, a.a.O., S. 190), so verweist er damit auf einen Weg, welchem eventuell auch im vorliegenden Zusammenhang Bedeutung zukommt, sollte der gewünschte Erfolg durch die alleinige Orientierung der Zuständigkeitsverteilung am Mitteleinsatz nicht eintreten.

2 Wer jeweils diese Richtlinien zu erlassen hat, wird später noch zu erörtern sein.

3 Die Lücke beim Erkennen und Anzeigen unerwünschter, nach Beseitigung drängender wirtschaftlicher Konstellationen, wie sie im Vergleich mit der heutigen Situation durch einen Wegfall von Sektoral-, aber auch Finalkompetenzen zunächst entsteht, wird ja durch die vorgeschlagene Schaffung eines u.a. mit dieser Aufgabenwahrnehmung betrauten Informationsauswertungszentrums wieder geschlossen.

auf der anderen Seite die positiven Momente einer am Mitteleinsatz selbst orientierten Zuständigkeitsverteilung.

Zunächst wird durch die alleinige Verwendung dieses Kriteriums die Anzahl der Mehrfachzuständigkeiten wesentlich reduziert. Die positiven Auswirkungen einer solchen Reduktion - welche teilweise auf der Anwendung eines einzigen Maßstabs beruhen, sich teilweise aber auch auf die Verwendung dieses spezifischen Kriteriums zurückführen lassen[1] - wurden bereits erwähnt. Weiterhin hat ein mit einem bestimmten Mitteleinsatz betrauter Aktor vom Organisationsverfahren her keinen erkennbaren Anlaß, das Postulat nach Einheitlichkeit des Handelns zu verletzen; denn der Erfolg seiner Tätigkeit wird nicht daran gemessen, wie die Lage "seines" Wirtschaftszweiges sich darbietet oder inwieweit "sein" Teilziel realisiert ist, sondern ist abhängig davon, welchen Beitrag er zur Verwirklichung des Gesamtprogrammes leistet, eines Programmes, welches ja in seiner Gesamtheit zu jedem Zeitpunkt die Richtschnur seines Agierens darstellt. Daher dürfte dieses Gruppierungsverfahren die Einheitlichkeit der Wirtschaftspolitik sogar fördern.

Dies gilt u. E. ebenso für die Bonität der Koordination, soweit sie - neben Mehrfachzuständigkeiten - mit der sogenannten Kooperationsbereitschaft der einzelnen Aktoren in Beziehung steht. Wird die Kooperationsbereitschaft (und damit auch die Koordination) - entsprechend einer früheren Annahme - u.a. mit zunehmender Ausprägung des sogenannten Ressortdenkens

---

1 Die Verwendung eines einzigen Abgrenzungskriteriums reduziert schon per se die Mehrfachzuständigkeiten. Ob damit allerdings alle Aspekte des wirtschaftspolitischen Mitteleinsatzes in die Zuständigkeit eines Aktors fallen und daher die Zuhilfenahme weiterer Abgrenzungsmaßstäbe überflüssig wird, hängt von der Art des verwendeten Kriteriums ab.

negativ beeinflußt und ist es teilweise unmöglich, diesen Ressortpartikularismus zu beseitigen, muß es Aufgabe des Organisationsverfahrens sein, ihn in eine Richtung zu lenken, in welcher er sich für die Funktionsfähigkeit der Gesamtorganisation positiv bemerkbar macht. Dies aber läßt sich gerade durch eine mitteleinsatzorientierte Zuständigkeitsverteilung erreichen. Maßstab der Erfolgsbeurteilung ist für jede Organisationseinheit allein die Verwirklichung des Gesamtprogrammes. Ein Ausweis der eigenen Leistungsfähigkeit auf Kosten anderer mit Wirtschaftspolitik befaßter Instanzen kann nicht mehr gelingen, da eine reduzierte Effizienz wirtschaftspolitischen Handelns insgesamt auch automatisch den Erfolg der Arbeit jeder einzelnen Leitungsstelle schmälert. Dies aber dürfte die Bereitschaft zur gegenseitigen Zusammenarbeit nachhaltig fördern.

cb) Organisatorische Einzelprobleme

Nach diesen mehr grundsätzlichen Erörterungen wollen wir nun für die Phase des Instrumenteneinsatzes auf die organisatorische Bewältigung einiger Einzelprobleme eingehen und dabei mit der Frage nach der optimalen Anzahl ministerieller Träger der Wirtschaftspolitik beginnen. Durch den Wegfall von Sektoral- und Finalkompetenzen werden wohl einige Überschneidungen beseitigt, bestehende sachlogische Mittel-Mittel und Ziel-Mittel Interdependenzen[1] aber

---

1 Wurden Beispiele für direkte Mittel-Mittel Beziehungen im ersten Teil dieser Arbeit bereits ausführlich angeführt, soll unter Ziel-Mittel Beziehungen hier folgendes verstanden werden: Lassen sich bestimmte Zielsachverhalte durch mehrere verschiedene Mitteleinsätze verändern, entstehen quasi über ein wirtschaftspolitisches Ziel wirksam werdende Interdependenzen (zielbezogene "Mittel-Mittel" Interdependenzen).

weiterhin dafür sorgen, daß bestimmte Aufgabenwahrnehmungen mehrschichtige Beziehungsverhältnisse zum Tragen bringen. Nun steigt unter diesen Bedingungen - die dem theoretischen Aspekt des vorliegenden Organisationsproblems gewidmeten Ausführungen haben dies aufgezeigt - die Zahl der Mehrfachzuständigkeiten tendenziell mit zunehmender Anzahl der mit Instrumenteneinsätzen betrauten Aktoren. Daraus wiederum resultiert die Forderung nach Schaffung möglichst weniger solcher Aktionseinheiten, wodurch die Neigung zur Gefährdung der Grundsätze einer bestmöglichen Koordination und der Schnelligkeit wirtschaftspolitischen Handelns abnimmt[1].

Liegt also von daher die Konstituierung möglichst großer Organisationseinheiten nahe, existiert auf der anderen Seite sicherlich ein Punkt, ab dem eine weitere Zuteilung von Aufgaben an eine Leitungsstelle deren innere Funktionstüchtigkeit vermindert. Diese wird von der Güte der inneren Kommunikation, den Fähigkeiten der einzelnen Mitglieder einer Organisation, der inneren Anordnung der Arbeitsabläufe und ähnlichen Tatbeständen bestimmt[2]. Wo nun das größenmässige Optimum liegt, bei dem die von einer Verringerung der Anzahl von Organisationseinheiten in bezug

---

1 Dies kommt auch bei Simon zum Ausdruck, wenn er schreibt: "Die Leistungsstärke der Verwaltung wird dadurch gesteigert, daß man die Zahl der Organisationsstufen, durch die eine Sache gehen muß, bevor gehandelt wird, auf ein Minimum beschränkt." (H.A. Simon, Das Verwaltungshandeln, a.a.O., S. 19)

2 Zum Problem der inneren Funktionstüchtigkeit einer Organisationseinheit verweisen wir allgemein auf folgende Veröffentlichungen: F. Morstein-Marx (Hrsg.), Verwaltung, Eine einführende Darstellung, mit Beiträgen von H. Ahrens, E. Becker u.a., Berlin 1965 - J.G. March, H.A. Simon, Organizations, a.a.O. - P. Meyer, Die Verwaltungsorganisation, a.a.O.

auf Koordination und Schnelligkeit ausgehenden Vorteile die mit der korrespondierenden Vergrößerung dieser Einheiten verbundenen Nachteile, wie sie in Richtung auf eine allgemeine Reduktion ihrer inneren Funktionstüchtigkeit zu erwarten sind, gerade ausgleichen, läßt sich hier wohl auch nicht annähernd genau determinieren. Aber selbst unter der Bedingung, daß dieses größenmäßige Optimum bekannt ist, hängt es vom Umfang der insgesamt tatsächlich anfallenden Arbeiten ab, wieviel Aktoren zweckmäßigerweise mit dem Mitteleinsatz zu betrauen sind. Theoretische Modellkonstruktionen führen an dieser Stelle also nicht weiter; vielmehr ist ein Versuch zur Beantwortung der Frage nach der optimalen Anzahl wirtschaftspolitischer Leitungsstellen erst unter Berücksichtigung der entsprechenden realen Verhältnisse sinnvoll.
Die angesprochene Beziehung, nach der unter einer Reduktion der Überschneidungen bzw. der Zahl der Aktionseinheiten die Ausgewogenheit des Handelns leiden könnte, weil dadurch die Zahl der Bearbeitungsvorgänge abnimmt, ist u.E. nicht schwerwiegend genug, ein gegenteiliges organisatorisches Vorgehen zu rechtfertigen. Dies gilt besonders, wenn man in Rechnung stellt, daß sich die Willensbildung innerhalb einer Organisationseinheit in der Regel ja nicht durch eine Einzelperson oder eine kleine Gruppe, sondern zwischen mehreren mit den verschiedensten Gesichtspunkten vertrauten Teams vollzieht[1].

Beim Vorhandensein wirtschaftspolitischer Handlungsinterdependenzen können Mehrfachzuständigkeiten aber

---

1 Dies geht beispielsweise sehr deutlich aus einer unveröffentlichten Arbeitsunterlage von E. Randel, Organisationsreferent im BMWi, hervor, in welcher er die Beteiligung der einzelnen Referate dieses Ministeriums bei der Bearbeitung von Entwicklungshilfeprojekten zusammengestellt hat.

nicht nur durch eine Verringerung der Zahl von mit entsprechenden Aufgabenwahrnehmungen betrauten Trägern dieses Handelns abgebaut, sondern ebenfalls mit Hilfe der Zuteilung von sachlogisch zusammengehörenden bzw. stark interdependenten Mitteleinsätzen an möglichst einen Aktor reduziert werden[1].

Weiterhin ist zu fordern, daß die Arbeitszuweisung alle instrumentellen Handlungsabläufe umfaßt und klare Zuständigkeitsverhältnisse schafft. Um Verzögerungen bei einzelnen Aktionen zu vermeiden, sind soweit als möglich eindeutige Abgrenzungen anzustreben und für die Fälle des Auftretens von Kompetenzkonflikten rasche Entscheidungsfindungen sicherzustellen. Dann "selbst unter den besten Bedingungen können Fälle vorkommen, in denen die Zuständigkeit zweifelhaft ist. Das ist besonders dann häufig der Fall, wenn zwei Teile der Organisation nach verschiedenen Prinzipien organisiert sind"[2]. Letzterer Erkenntnis konnte bereits durch die ausschließliche Verwendung des Mitteleinsatzes als Abgrenzungskriterium Rechnung getragen werden. Damit wurde gleichzeitig auch ein Beitrag zur Verbesserung der Klarheit der jeweiligen Kompetenzstrukturen geleistet. Wenn dagegen die Auffassung vertreten wird, Zuständigkeitsstreitigkeiten - wie sie bei unklarer Arbeitsteilung häufig auftreten - auf unterer Ebene würden bedeutsame Problemstellungen der Verwaltungsspitze oftmals erst zur Kenntnis bringen und daher nicht einer gewissen Nützlichkeit entbehren[3], erscheint dieses Argument nicht durchschlagskräftig genug, um die von einem entsprechenden organisatorischen Vorgehen in bezug auf die Schnelligkeit des

---

1 In diesem Sinne äußert sich etwa auch P. Meyer, Die Verwaltungsorganisation, a.a.O., S. 75 f.
2 H.A. Simon, Das Verwaltungshandeln, a.a.O., S. 93.
3 Vgl. ebenda, S. 94 f.

Handelns, das Entstehen von Verwaltungskosten u.ä. zu erwartende Nachteile in Kauf nehmen zu können.

Wenden wir uns nun den mit der leitungsmäßigen Selbständigkeit der einzelnen Aktoren untereinander und mit den teilweise auch im Verhältnis zu übergeordneten Instanzen zusammenhängenden Problemen zu. Diese Leitungsverhältnisse - wie sie als Grundannahme anfangs aus Art. 65 GG entwickelt wurden - sind als Datum hinzunehmen, d.h. sie sind hier organisatorischen Veränderungen entzogen. Da aber insbesondere Koordinierung und fakultative Schnelligkeit wirtschaftspolitischen Handelns mit weisungsmäßig zunehmender Selbständigkeit der einzelnen Aktionseinheiten tendenziell negativ beeinflußt werden, besteht die Notwendigkeit, daß die übergeordneten Entscheidungsträger[1] die ihnen institutionell belassenen Weisungsbefugnisse so intensiv als möglich ausüben.

Darüber hinaus ist aus dem gleichen Grund zu fordern, daß die interaktorielle Zusammenarbeit Regeln unterworfen wird, welche beim Auftreten von Überschneidungen eine gegenseitige Konsultation und Kooperation zwingend vorschreiben und bei bestehenden Meinungsverschiedenheiten eine schnelle Entscheidungsfindung sicherstellen[2].

Aus der Bedeutung des Kommunikationswesens[3] für

---

1 In der Realität sind unter diesen übergeordneten Entscheidungsträgern Bundeskabinett und Bundeskanzler zu verstehen.

2 Wie dies im einzelnen zu geschehen hat und welche Möglichkeiten der institutionelle Rahmen in der Bundesrepublik dazu offen läßt, wird später noch kurz zu erörtern sein.

3 Vgl. hierzu etwa H.A. Simon, D.W. Smithburg, V.A. Thompson, Public Administration, a.a.O., S. 218 ff. und H.A. Simon, Das Verwaltungshandeln, a.a.O., S. 99 ff.

das Funktionieren der Koordination, die Schnelligkeit, Vollständigkeit usw. des Handelns folgt die Notwendigkeit zum Erlaß von strengen Vorschriften, welche für das Zustandekommen der erforderlichen Informationsströme zwischen den Trägern des Mitteleinsatzes, aber auch den mit der Zielprogrammplanung und der Informationsauswertung betrauten Aktoren Sorge tragen. Wie diese Regeln im einzelnen tatsächlich auszusehen haben und wie deren Durchführung zu gewährleisten ist, kann an dieser Stelle allerdings nicht näher untersucht werden[1].

Ein letztes, wenn auch nicht gering zu erachtendes Argument für die hier entwickelte Art der horizontalen Zuständigkeitsverteilung scheint uns in der auf diese Weise ermöglichten Ersparnis bzw. Minimierung der Verwaltungskosten bei gegebener Aufgabenstellung zu liegen. Die Kleinhaltung der Anzahl von Überschneidungen und damit auch des Umfanges notwendiger Koordination, die Zusammenlegung der Aufgaben der Informationsauswertung, eine Nichtbehinderung der fakultativen Schnelligkeit der Entscheidungsprozesse bzw. deren Förderung durch entsprechende Vorschriften, die Minimierung der Anzahl der Aktoren u.ä. dürften in dieser Richtung im Verhältnis zu anderen Organisationsverfahren doch einige wesentliche Fortschritte bringen.

d) Die Mitteleinsatzleitstelle

Die bisher aufgezeigten Grundstrukturen einer auf die Anforderungen rationaler Wirtschaftspolitik aus-

---

1 Die wesentlichen Punkte hierzu konkretisiert mit wenigen Worten etwa G. Gäfgen, Theorie der wirtschaftlichen Entscheidung, a.a.O., S. 193 f.

gerichteten horizontalen Zuständigkeitsverteilung weisen in dieser Form funktionsmäßig allerdings noch eine entscheidende Lücke auf. Bestehen Sektoral- oder Finalkompetenzen, so ist die - wie wir es nennen wollen - Initiativzuständigkeit, d.h. die Kompetenz zur eigenständigen (initiativen) Gestaltung bestimmter wirtschaftlicher Prozesse, quasi von selbst geklärt. Sie liegt bei den Aktoren, in deren sektoral oder final abgegrenzten Arbeitsbereichen die Anwendung einzelner Maßnahmen notwendig erscheint. Treten etwa unerwünschte Preissteigerungen auf, so wird die für das Ziel der Preisniveaustabilisierung zuständige Leitungsstelle primär und aus eigener Initiative Vorstellungen zu deren Beseitigung entwickeln.

Im vorliegenden Fall kommt aber ein solcher Automatismus nicht bzw. nicht in der angestrebten Richtung zum Tragen. Stellt beispielsweise das "Informationsauswertungszentrum" fest, daß Wachstumsstörungen auftreten bzw. in naher Zukunft zu erwarten sind und teilt dies den einzelnen Trägern des Mitteleinsatzes mit, so ist theoretisch jeder von diesen berechtigt, ja sogar verpflichtet, mit dem ihm zur Verfügung stehenden Instrumentarium entsprechende Korrekturen vorzunehmen. Dies würde aber in vielen Fällen - über durch die angestrebte Verwirklichung einzelner wirtschaftspolitischer Ziele ausgelöste, zielbezogene Mittel-Mittel Interdependenzen - zu umfangreichen Mehrfachzuständigkeiten führen, was ja gerade vermieden werden soll.

Um diese Schwierigkeiten auszuschalten, ist es nötig, eine"Mitteleinsatzleitstelle" zu schaffen, welche die "erste Adresse" für Informationen von seiten des Nachrichtenzentrums bildet. Diese Instanz hat die Aufgabe, eine Grundsatzentscheidung darüber zu treffen,

ob und gegebenenfalls wie auftauchende wirtschaftspolitische Problemstellungen in Angriff zu nehmen sind, d.h. sie hat darüber zu befinden, welcher Teil des wirtschaftspolitischen Instrumentariums grundsätzlich zur Anwendung gelangen soll[1]. Liegt aber eine solche richtungsweisende Entscheidung vor, ist die weitere Handhabung der jeweiligen Maßnahmen allein Sache des (oder der) für die ausgewählten Instrumente zuständigen Aktors(ren). Geht es beispielsweise um die Beseitigung der angesprochenen Wachstumsstörungen, muß die Leitstelle, welche von dem Informationsauswertungszentrum über entsprechende Fehlentwicklungen informiert wurde, darüber bestimmen, ob dies unter Einsatz etwa von finanz- oder/und geldpolitischen Mitteln zu geschehen hat. Entscheidet sich diese Instanz dann beispielsweise ausschließlich für die Geldpolitik, unterliegt deren weitere Ausgestaltung allein der dafür kompetenten Organisationseinheit.

Wie sollte nun diese Mitteleinsatzleitstelle, dieses oberste Koordinierungsgremium, konstruiert sein, aus welchen Mitgliedern sollte es sich zusammensetzen? Zunächst kann die skizzierte Aufgabenstellung nur ein ständig aktionsfähiges Gremium bewältigen, welches seine Entscheidungen mit Stimmenmehrheit fällt. Ansonsten wäre die Gefahr einer Verzögerung des Handelns an entscheidender Stelle zu groß. Als Mitglieder dieser Leitstelle sind jeweils ein oder mehrere Vertreter aus der Führungsspitze einer jeden mit Mitteleinsatzkompetenzen ausgestatteten Aktionseinheit einzuplanen, welche die nötigen Entscheidungsbefugnisse von seiten der eigenen Organisation und die für die Bewältigung einer solchen Aufgabe notwendigen Qualifikationen besitzen.

---

1 Wir verweisen hier nochmals darauf, daß unsere Überlegungen nur insoweit gelten, als überhaupt entsprechende Zuständigkeiten der hier angesprochenen Leitungsstellen existieren. Die vertikale Arbeitsteilung steht also nicht zur Diskussion.

Allerdings ist es nicht erforderlich, daß bei diesem Gremium die Initiativzuständigkeiten allein und ausschließlich konzentriert sind. Sicherlich wird eine gewisse Zeit nach Konstituierung der vorgeschlagenen Arbeitsteilung in einer Vielzahl von Fällen vorab klar sein, welcher Träger des Mitteleinsatzes verantwortlich zeichnet. Wird beispielsweise festgestellt, daß in bestimmten Bereichen einiges auf mißbräuchliche Ausnutzung von Marktmacht hindeutet, kann das Informationsauswertungszentrum direkt die mit der Kontrolle der Wettbewerbsverhältnisse betraute Aktionseinheit davon in Kenntnis setzen. Oder aber führen Preisbildungsvorschriften in bestimmten Wirtschaftssektoren zu unerwünschten Ergebnissen, bietet sich eine Informationsadresse in Gestalt der für die Preispolitik kompetenten Instanz direkt an. Unter solchen Bedingungen, wie sie hier kurz skizziert wurden, ist die Mitteleinsatzleitstelle aber ebenfalls über diese Vorgänge zu informieren, damit dort möglicherweise Änderungen in bezug auf die Art der anzuwendenden Maßnahmen grundsätzlich diskutiert und gegebenenfalls auch entsprechende Korrekturen eingeleitet werden können.

Ein solch unmittelbares Initiativrecht für die einzelnen mit instrumentell-funktionellen Zuständigkeiten ausgestatteten Aktoren ist dazu geeignet, die Mitteleinsatzleitstelle arbeitsmäßig zu entlasten. Dadurch verringert sich die Gefahr, daß das wirtschaftspolitische Handeln an entscheidender Stelle durch eine auftretende Arbeitsüberlastung zu stark verzögert oder gar blockiert wird. Aber erst die realen Gegebenheiten, wie Umfang der anfallenden Arbeitsvorgänge, Bearbeitung derselben durch übergeordnete Stellen u.ä., erlauben eine endgültige Einschätzung der tatsächlichen Bedeutung eines solchen potentiellen

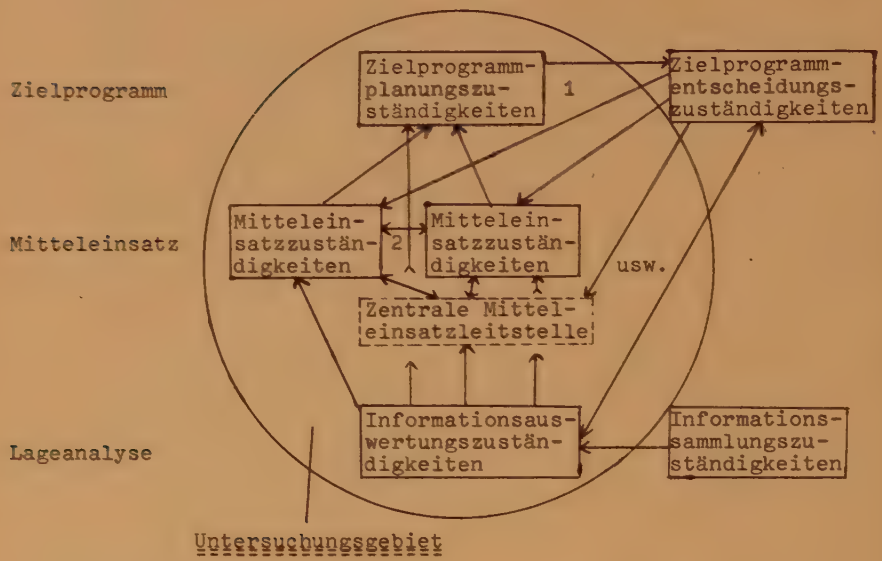
Engpasses im Entscheidungsprozeß[1].

Diese teilweise sehr schematischen und mit hohem Abstraktionsgrad durchgeführten Überlegungen mögen hier genügen. Unter Berücksichtigung der erarbeiteten organisationstheoretischen Beziehungen zu den Forderungen einer rationalen Wirtschaftspolitik lassen sich die als Kriterien für die Beurteilung der interministeriellen Kompetenzverteilung dienenden grundlegenden Verwaltungsstrukturen wie folgt zusammenstellen:

---

1 Wir sind uns wohl bewußt, daß mit diesen wenigen Ausführungen auch nicht annähernd alle mit der Konstruktion einer solchen Mitteleinsatzleitstelle zusammenhängenden Probleme diskutiert wurden. Dasselbe trifft aber auch weitgehend auf die anderen in diesem Abschnitt gezogenen Folgerungen und die damit verknüpften Thesen zu. Dies läßt sich u.E. jedoch mit dem folgenden Hinweis rechtfertigen: In dieser Untersuchung kann es uns nicht um die Ausarbeitung eines unmittelbar anwendbaren, fertigen Vorschlags zur Neuverteilung der wirtschaftspolitischen Kompetenzen gehen; vielmehr besteht unser erklärtes Untersuchungsziel lediglich darin, einige Kriterien zur Beurteilung der heutigen Arbeitsteilung zwischen den wirtschaftlichen Ministerien zu erarbeiten.

Grundstrukturen einer rationalen Kompetenzverteilung



1 Ob für die Zielprogrammplanung separat eine Aktionseinheit geschaffen wird, wie hier der Einfachheit halber angenommen, oder ob diese Aufgaben etwa mit denen der Informationsauswertung zusammen wahrgenommen werden, ist eine Frage von untergeordneter Bedeutung. Entscheidend ist nur, daß Zielprogrammplanung und Mitteleinsatz zuständigkeitsmäßig getrennt bearbeitet werden.

2 Diese Mitteleinsatzzuständigkeiten beinhalten Momente der Planung, Entscheidung und auch Ausführung. In letzterer Beziehung sind allerdings, wie später noch deutlich wird, einige Modifikationen zu beachten.

3 Auf eine begründende Erläuterung jedes einzelnen dieser Ströme müssen wir hier allerdings aus Raumgründen verzichten.

Kapitel III: Auswertung bisheriger Analysen

Auf der Basis der in den letzten Abschnitten (II,2 und II,3) erarbeiteten Kriterien und den dort aufgezeigten Zusammenhängen wollen wir nun zunächst die im ersten Teil dieser Arbeit dargestellte interministerielle Zuständigkeitsverteilung auf ihre wirtschaftspolitische Rationalität hin überprüfen, d.h. das von uns entworfene Organisationsmodell (II,3) mit den Gegebenheiten der Wirklichkeit konfrontieren. Dabei erscheint es ausreichend, unter Verzicht auf eine erneute Beweisführung die wichtigsten Punkte kurz herauszustellen. M.a.W.: die angestrebte Beurteilung ergibt sich u.E. bereits weitgehend aus dem bisher Gesagten, weshalb wir uns an dieser Stelle auf einige zusammenfassende Bemerkungen beschränken können.

In einer anschließenden "konstruktiven Kritik" der interministeriellen Arbeitsteilung wird versucht, unter Berücksichtigung der anhand theoretischer Überlegungen entwickelten "rationalen" Organisationskriterien eine den realen Bedingungen angepaßte, konkrete Aussagen beinhaltende Gesamtkonzeption zur Verbesserung dieser Kompetenzverteilung zu entwerfen. Zur Vermeidung von Wiederholungen soll auch hier auf eine nochmalige Begründung der entsprechenden Vorschläge verzichtet werden[1]. Letztlich sind in einer kurzen Schlußbetrachtung Ansatzpunkte für weitere, zur Lösung vorliegender Problemstellung beitragende Untersuchungen aufzuzeigen.

---

1 Wir verweisen auch in diesem Zusammenhang auf unsere Ausführungen in den Abschnitten II,2 und II,3.

1. Zusammenfassende Beurteilung der heutigen Kompetenzverteilung

Beginnen wir mit einer kritischen Prüfung der arbeitsteiligen Zerlegung der vor dem eigentlichen Mitteleinsatz notwendigen Aufgabenwahrnehmungen selbst, ihrem Verhältnis zueinander als auch ihrer Zuordnung gegenüber dem Stadium des Instrumenteneinsatzes. Ein in dieser Richtung ausgelegter Vergleich zwischen der durch unser Organisationsmodell repräsentierten Norm und der Wirklichkeit läßt auf den ersten Blick wesentliche Unterschiede erkennen. Einmal sind die Aufgaben der Zielprogrammplanung als auch die der Informationsauswertung jeweils auf mehrere Aktoren bzw. Ministerien verteilt. Das BMWi, das BML, das BMV u.a. führen entsprechende Arbeiten durch. Für den Bereich der Zielprogrammplanung kann aber mit nahezu völliger Sicherheit behauptet werden, daß vom Umfang anfallender Verrichtungen her für eine solche Zersplitterung keinerlei Notwendigkeit besteht. Ebenso ist es von dieser Seite her sicherlich nicht erforderlich, jedes wirtschaftliche Ressort mit der Auswertung von Informationen zu betrauen.

Die negative Einschätzung letzteren Tatbestandes wird dadurch verstärkt, daß die interministerielle Zuständigkeitsverteilung in diesem Zusammenhang teilweise unklar und unvollständig ist, da die betreffenden Handlungskompetenzen vielerorts nur indirekt - über sonstige, sektoral und/oder final abgegrenzte Arbeitszuweisungen - festgelegt sind. Dies gilt auch für die Zielprogrammplanung. Hier wurde darüber hinaus die prinzipielle Notwendigkeit zur Wahrnehmung entsprechender Aufgaben - dieser Eindruck entstand zumindest im Verlauf mehrerer Gespräche in einzelnen wirtschaftlichen Ministerien und im Bundeskanzleramt - in der Ministerialverwaltung erst in neuerer Zeit

in der von uns skizzierten Form erkannt, dann aber, allerdings nur bereichsweise, sogar gesetzlich fixiert und zuständigkeitsmäßig angewiesen. Insgesamt gesehen lassen jedoch für die beiden angesprochenen Handlungsstadien nur indirekt determinierte Zuständigkeiten in vielen Bereichen weiterhin Raum für die Existenz unklarer Arbeitsabläufe. Die davon für die Verwirklichung einer rationalen Wirtschaftspolitik zu erwartenden nachteiligen Folgen (Zeitverluste, Erhöhung der Verwaltungskosten u.ä.) wurden bereits erwähnt.

Die bei den einzelnen Ministerien zu beobachtende Zusammenfassung von Zuständigkeiten für die Zielprogrammplanung und die Informationsauswertung ist unbedenklich, ja - sieht man von der jeweils nur partiellen Aufgabenstellung ab - sogar vorteilhaft, da auf diese Weise der für ein Tätigsein in beiden Aktivitätsphasen notwendige gegenseitige Informationsaustausch erleichtert wird. Dagegen sind auf Grund der vorangegangenen Untersuchungen gegen die feststellbare Verknüpfung solcher Handlungskompetenzen mit denen zum Einsatz von Instrumenten der Wirtschaftspolitik starke Bedenken geltend zu machen. Wenn beispielsweise das BMWi für die Realisierung konjunktur- und wachstumspolitischer Ziele bzw. für zu deren Verwirklichung geeignete Mitteleinsätze verantwortlich zeichnet, gleichzeitig aber auch konjunktur- und wachstumsrelevante Informationsauswertungen und Zielplanungen durchführt, existiert eine nicht tolerierbare Gefährdung des Postulates nach Wertneutralität des Handelns. Diese Zusammenfassung von - partiellen, meist von Sektoral- und/oder Finalkompetenzen hergeleiteten - Zuständigkeiten aus dem Bereich der Informationsauswertung, Zielprogrammplanung und des Mitteleinsatzes beinhaltet außerdem Gefahren für eine bestmögliche Funktionsfähigkeit

der interministeriellen Kommunikation. Diese Ansicht können wir allerdings erst später begründen.

Die Zuständigkeitsabgrenzung in der Phase des Mitteleinsatzes selbst orientiert sich nur teilweise unmittelbar an dem wirtschaftspolitischen Instrumentarium und offenbart damit erhebliche Abweichungen von unserer Modellvorstellung. Lediglich beim BMF und der Bundesbank dominiert eindeutig diese Art der Arbeitsgruppierung. Dagegen leiten die anderen Ressorts in mehr oder weniger großem Umfang ihre diesbezüglichen Handlungskompetenzen von Sektoral- und Finalzuständigkeiten ab. Ruft man sich die mit solchen Organisa - tionsverfahren verbundenen - bereits aufgezeigten - Nachteile für die Realisierung einer rationalen Wirtschaftspolitik in Erinnerung, läßt sich an dieser Stelle einer der entscheidensten Mängel, wenn nicht sogar die zentrale Schwäche der heutigen Arbeitsteilung konstatieren. Bei einer mehr vordergründigen Betrachtungsweise kann man diese Meinung damit begründen, daß hier die Hauptursache für das Auftreten vieler Überschneidungen (Mehrfachzuständigkeiten) liegt. Dahinter stehen aber die durch die Existenz von Sektoral- und Finalkompetenzen hervorgerufenen Mängel in bezug auf Einheitlichkeit und Wertneutralität des Handelns, die Bewältigung der Koordinationsaufgabe und das Entstehen hoher Verwaltungskosten. Dieses Organisationsverfahren begründet die Notwendigkeit zur indirekten Bestimmung der Mitteleinsatzzuständigkeiten und läßt damit Unklarheiten in der Abfolge einzelner Handlungsabläufe entstehen[1]. Es lenkt die Neigung zu

---

1 Wenn etwa Böckenförde die mangelnde Öffentlichkeit bzw. Festlegung der interministeriellen Organisationsstrukturen und damit auch die Unklarheit der Zuständigkeitsverteilung beklagt, ja diese sogar für rechtswidrig hält (vgl. E.-W. Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, a.a.O., S. 278 ff.), ist diese Erscheinung u.E. wesentlich mit darauf zurückzuführen (soweit sie den Bereich wirtschaftlicher Ministerien betrifft), daß es bei Anwendung der oben genannten Organisationsprinzipien bzw. Abgrenzungskriterien auch bei gutem Willen teilweise unmöglich ist, klare Zuständigkeiten überhaupt festzulegen.

von Ressortinteressen bestimmtem Tätigwerden in unerwünschte Richtung[1] und anderes mehr[2].

Ein solcher durch die Art der Arbeitsteilung hervorgerufener unerwünschter Ressortegoismus führt u.a. zum Entstehen interministerieller Rivalitäten. Diese zeitigen aber - neben den unmittelbaren Auswirkungen auf Koordination, Schnelligkeit des Handelns u.ä. - auch nachteilige Folgen für den gegenseitigen Informationsaustausch. Solange das wirtschaftspolitische Agieren eines Ressorts nur auf Informationen aus dem eigenen Hause angewiesen ist, entstehen keine entsprechenden Probleme. Dies wird allerdings nur selten der Fall sein; denn neben den vorwiegend in der Aktivitätsphase Mitteleinsatz auftretenden informatorischen Interdependenzen erhöhen sich die gegenseitigen Abhängigkeiten auf dem Gebiete der Kommunikation zahlenmäßig durch das Zusammenlegen von partiell begrenzten Zuständigkeiten aus jedem der drei hier relevanten Aktionsbereiche. In der Wirklichkeit benötigt das BMWi für seine Zielprogrammplanungen die Ergebnisse der Informationsauswertungen aus dem BMF, dem BMA, dem BML usw. und das BML ist bei seinen wirtschaftspolitischen Maßnahmen auf die Kenntnis bestimmter im Bereich des BMWi oder des BMF erarbeiteter Zusammenhänge angewiesen. Die Zahl solcher Beispiele ließe sich beliebig vermehren. Nun besteht zwar formal eine umfassende gegenseitige Informationspflicht, was positiv zu ver-

---

1 Die reale Existenz solcher unerwünschter Ressortinteressen diagnostizieren etwa auch G. Schmölders, Finanzpolitik, a.a.O., S. 110 und F.-W. Dörge, Elemente und Instrumente der Wirtschafts- und Sozialpolitik, a.a.O., S. 36.

2 Wir verweisen in diesem Zusammenhang auf die Ausführungen und Begründungen auf S. 212 ff. dieser Abhandlung.

merken ist[1]. Da jedoch die Kontrolle über die tatsächliche Einhaltung dieser - teilweise etwas unbestimmt formulierten - Vorschriften in praxi sehr schwierig sein dürfte[2], spricht einiges dafür, bei der Beurteilung des Kommunikationswesens an die faktischen Verhältnisse anzuknüpfen[3], welche in dieser Beziehung sicherlich durch die Bereitschaft der einzelnen Ressorts zum Informationsaustausch maßgeblich mitbestimmt werden. Berücksichtigt man hier aber die angesprochenen interministeriellen Rivalitäten, erscheint der Schluß auf Mängel im gegenseitigen Austausch von Informationsmaterial zulässig. Entsprechende repräsentative Auskünfte aus dem Ministerialbereich, welche ein eindeutiges Urteil erlauben würden, liegen uns allerdings nicht vor - und werden wohl auch nie in die Öffentlichkeit dringen[4] -, wenn auch Einzelmitteilungen die Berechtigung unserer Vermutung unterstreichen[5].

---

1 Wenn die entsprechenden Vorschriften auch nur vage formuliert sind, glauben wir die Bestimmungen des § 70 GGO I in dieser Richtung interpretieren zu können. Vgl. ebenso H. Prior, Die Interministeriellen Ausschüsse der Bundesministerien, a.a.O., S. 110.

2 Wie will man beispielsweise feststellen, ob ein Ministerium bestimmte Informationen zurückhält oder nicht? Dies dürfte praktisch weitgehend unmöglich sein.

3 In dieser Richtung argumentiert etwa auch P. Meyer, wenn er in bezug auf den gegenseitigen Informationsaustausch sagt, daß "die inneren und äußeren [faktischen, Anm. des Verf.] Kommunikationssysteme in noch höherem Maße das Lebenselement der Verwaltungsorganisation als das durch Befehl arbeitende formale Autoritätssystem" ausmachen (P. Meyer, Die Verwaltungsorganisation, a.a.O., S. 51).

4 Es ist wohl kaum anzunehmen, daß unterlassene oder tendenzartige Informationsübermittlungen als solche in repräsentativer Breite jemals an die Öffentlichkeit dringen.

5 Beispielsweise wurde durch Zeitungsmeldungen bekannt, daß das BMV Einzelheiten seines 1967 veröffentlichten Verkehrsprogrammes (sog. Leber-Plan) aus taktisch politischen Gründen vor der ersten Kabinettssitzung den interessierten Ressorts nicht aus eigener Initiative übermittelt hat (vgl. "Verkehrsprogramm im Kabinett", in: FAZ, vom 8.8.1967, S. 9), obwohl es dazu auf Grund der Vorschriften von § 70 GGO I und § 22 GGO II verpflichtet gewesen wäre.

Eine schlüssige Stellungnahme zu der Anzahl der in der Bundesrepublik vorzufindenden wirtschaftlichen Ministerien[1] ergibt sich nicht in einem Vergleich mit unserer Modellkonstruktion, da diese hierzu keine Spezifizierung enthält und außerdem die in der Wirklichkeit feststellbare Konzentration von Aufgaben aus den drei Aktivitätsphasen Zielprogrammplanung, Informationsauswertung und Mitteleinsatz in einem Ressort gänzlich andere Voraussetzungen schafft als sie der theoretischen Konzeption zugrunde liegen[2]. Daher müssen wir an dieser Stelle auf spätere Untersuchungen verweisen, in denen versucht wird, unter den Modellannahmen die "richtige" Anzahl von Ressorts in etwa abzuschätzen. Aus der dann möglichen Gegenüberstellung mit den realen Verhältnissen präsentiert sich eine ungefähre Antwort[3] auf die angeschnittene Frage quasi von selbst.

Was aber hier zu diesem Problem gesagt werden kann, ist dies: Die sehr ausgeprägten Unterschiede in der Größe des Geschäftsbereichs der einzelnen Ministerien[4]

---

1 Unter Bezugnahme auf die mit Wirtschaftspolitik im engeren Sinne betrauten Ministerien kommt man, einschließlich der Bundesbank, auf die Zahl von 10 Ressorts.

2 In dieser Konzeption wurden lediglich die unmittelbar mit dem Mitteleinsatz zusammenhängenden Aufgaben zuständigkeitsmäßig im engeren Ministerialbereich belassen.

3 Diese Antwort wird deshalb nur ungefährer Art sein, weil die "richtige" Zahl von Ressorts eben auf Schätzungen beruht und die Voraussetzungen zwischen Modell und Wirklichkeit unterschiedlich sind.

4 Nimmt man als ungefähren Maßstab für die Größe eines Ministeriums die Anzahl der dort beschäftigten Beamten und Angestellten, so ergeben sich auf der Basis von 1968 (vgl. Finanzbericht 1968, hrsg. vom Bundesministerium der Finanzen, Bonn 1968, S. 496 ff) folgende Werte:
BMWi: 1523 - BMF: 1310 - BMV: 998 - BML: 737 - BMA: 679 - BMJ: 357 - BMZ: 318 - BMWo: 297.
Im Vergleich zur mittleren Größe (777 = 100 %) ist das BMWi ca. doppelt so groß und das BMWo um etwa das Zweieinhalbfache kleiner. Zum anderen ist das BMWi ungefähr fünfmal größer als das BMWo.

scheinen nicht die optimale Lösung darzustellen. Geht man nämlich davon aus, daß es in etwa eine Grössenordnung gibt, welche von der Bewältigung der Arbeitsvorgänge her die richtige darstellt, entstehen in den "kleinen" Ressorts die Nachteile von "Unterkapazitäten" und in den "großen" die von "Überkapazitäten". Vorteile lassen sich aber unter den in der Fußnote skizzierten Bedingungen durch Abweichungen von der Norm ex definitione nicht erzielen[1].

---

1 Wir nehmen zunächst an, daß es verschiedene Tatbestände (a,b,c...) gibt, bei welchen die Organisationsaufwendungen (materieller und immaterieller) Art pro Einheit des Verwaltungsproduktes ("rationale Wirtschaftspolitik") variieren. Hierzu zwei Beispiele: Es läßt sich vermuten, daß die Schnelligkeit des Handelns (a) mit zunehmender Ressortgröße

Abb. 1

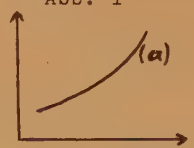
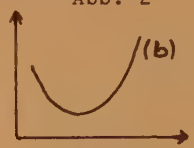
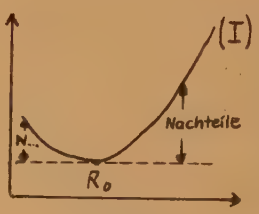


Abb. 2



abnimmt, d.h. daß die Organisationsaufwendungen pro Verwaltungseinheit laufend ansteigen (vgl. Abb. 1). Zum anderen spricht einiges dafür, daß die durchschnittlichen Organisationsaufwendungen in bezug auf die Verwendung verfügbarer Hilfsmittel (b) mit Zunahme der Größe eines Ministeriums zunächst sinken und später wieder ansteigen (vgl. Abb. 2).

Abb. 3



Wir gehen nun davon aus, daß bei einer Aggregation solcher Kurven a, b,.. der Verlauf der Kurve der gesamten, aggregierten Organisationsaufwendungen pro Einheit des Verwaltungsproduktes (I) das in Abb. 3 aufgezeichnete Bild widerspiegelt. Dies bedeutet aber nichts anderes, als daß die "richtige" Ressortgröße bei R_o liegt, Abweichungen nach oben oder unten aber jeweils Nachteile für die organisationstechnische Bewältigung einer rationalen Wirtschaftspolitik mit sich bringen.

Insbesondere durch finale Zuständigkeitsabgrenzungen, also eine Orientierung der Arbeitsteilung an zusammenhängenden Aufgabenkomplexen, wurde die anzustrebende Zusammenfassung des gleichen Instrumenteneinsatzes (etwa Kontrolle der Wettbewerbsbedingungen) bzw. von häufig zusammen zum Einsatz gelangenden Mittelverwendungen bei einem Ministerium in bezug auf die Verteilung der Primärkompetenzen wohl in etwa erreicht. Einige Ausnahmen, wie beispielsweise die Aufspaltung der primären Zuständigkeiten bei Preiskontrollen, reduzieren diese positive Einschätzung nur unwesentlich[1].

Auf der anderen Seite aber heben die durch dieses Gruppierungsverfahren und besonders auch durch die Existenz von Sektoralkompetenzen zusätzlich geschaffenen Überschneidungen, welche sich in Form sehr umfangreicher Sekundärzuständigkeiten bemerkbar machen, diesen - im Sinne einer Reduzierung der interministeriellen Handlungsinterdependenzen - relativen Vorteil wieder auf, ja verkehren ihn sogar in sein Gegenteil. Diese Beurteilung ändert sich auch nicht wesentlich, berücksichtigt man die positive Seite der Existenz von Mehrfachzuständigkeiten, nämlich die solchermaßen zu bewirkende Verbesserung der Ausgewogenheit des Handelns; denn u.E. gehen die von der heutigen Zuständigkeitsverteilung in dieser Richtung zu beobachtenden Wirkungen weit über das Optimum hinaus.

Bei der Betrachtung der interministeriellen Kooperationsregeln lassen sich zunächst die im Zusammenhang mit der Kritik des Kommunikationswesens gemachten Ausführungen repetieren. Wenn auch formal die

---

1 Diese Einschätzung gilt unter der Bedingung, daß man die große Zahl der Ministerien und die Vielzahl der verwendeten Abgrenzungskriterien als gegeben annimmt; dann ist die Zahl der interministeriellen Handlungsinterdependenzen u.E. noch recht positiv zu bewerten.

Pflicht zur umfassenden Koordinierung aller Tätigkeiten, also auch des Instrumenteneinsatzes, existiert, dürfte auch hier die - so unsere These - u.a. durch die Art der Zuständigkeitsverteilung hervorgerufene richtungsmäßig unerwünschte Rivalität zwischen den einzelnen Ressorts einen ständigen Gefahrenherd für ein bestmögliches Funktionieren der interministeriellen Zusammenarbeit darstellen. Eine Verbesserung dieser Koordination scheint auch dem Kabinettsausschuß für Wirtschaft (Wirtschaftskabinett) bisher nicht in nennenswertem Umfange gelungen zu sein[1].

Dieser Kabinettsausschuß gibt das Stichwort ab für die Diskussion eines anderen Problems der Kooperationsgestaltung. Entstehen bei der Koordinierung des Handelns in interministeriellen Ausschüssen Meinungsverschiedenheiten, so ist - mit Ausnahme des Lenkungsausschusses für Entwicklungspolitik - eine endgültige Entscheidungsfindung nur durch Annäherung der Auffassungen, nicht aber durch Anwendung von Mehrheitsbeschlüssen möglich[2]. Auf diese Weise ergeben sich oftmals wesentliche Verzögerungen in der Beseitigung wirtschaftspolitischer Schwierigkeiten. Inwieweit allerdings die verfassungsrechtliche Veranke-

---

1 Diese Bewertung wurde in zahlreichen Gesprächen in verschiedenen wirtschaftlichen Ministerien laut. Ein ähnliches Urteil findet sich etwa auch bei W. Hennis, Richtlinienkompetenz und Regierungstechnik, a.a.O., S. 22.

2 Eine dem entgegengesetzte Meinung vertritt Prior: "Während eine formale Betrachtung wahrscheinlich das Prinzip der Einstimmigkeit in der Beschlußfassung der Interministeriellen Ausschüsse diagnostizieren würde, stellt die empirische Untersuchung eher ein Vorherrschen des Mehrheitsprinzips fest". (H. Prior, Die Interministeriellen Ausschüsse der Bundesministerien, a.a.O., S. 77) Unseren Informationen aus der Ministerialorganisation zufolge können wir diese Aussage allerdings nicht bestätigen; danach möchten wir vielmehr annehmen, daß formale und materielle Verhältnisse weitgehend übereinstimmen.

rung des Ressortprinzips[1] entsprechende Änderungen, d.h. die Einführung von Mehrheitsbeschlüssen in interministeriellen Ausschüssen, überhaupt gestattet, wird an anderer Stelle noch kurz zu erörtern sein.

Unsere Ausführungen über die Bedingungen rationaler Wirtschaftspolitik und die daraus abzuleitenden Folgerungen für eine zweckadäquate Verwaltungsorganisation haben nichts ergeben, was eine leitungsmäßige Sonderstellung einzelner Organisationseinheiten fordern würde oder rechtfertigen könnte. Von daher liegt es nahe, die Konstituierung der Deutschen Bundesbank als einer vom Bundeskanzler und der Bundesregierung weisungsmäßig weitgehend unabhängigen Behörde abzulehnen[2]. Ebenso erscheint die Sonderstellung des Finanzministers, wie sie ihm durch die Vorschriften der Reichshaushaltsordnung und der Geschäftsordnung der Bundesregierung eingeräumt wird[3], auf Grund unserer

---

1 Die Bedeutung des in Art. 65 GG verankerten Ressortprinzips umschreibt Eschenburg kurz folgendermaßen: " In seinem Bereich aber steht ihm [dem Minister, Anm. des Verf.] immer die letzte Entscheidung zu, trägt er allein die Verantwortung." (Th. Eschenburg, Staat und Gesellschaft in Deutschland, a.a.O., S. 751)

2 Außerdem möchten wir an dieser Stelle eine wichtig erscheinende These formulieren, welche allerdings durch unsere bisherigen Überlegungen nicht oder nicht vollkommen gedeckt wird: Die starre Festlegung der Bundesbank auf die primäre Verfolgung des Zieles der Geldwertstabilität ist unter dem Gesichtspunkt einer rein sachlichen wirtschaftspolitischen Ziel-Mittel-Betrachtung nicht gerechtfertigt; denn auf diese Weise wird der Einsatz des von ihr verwalteten Instrumentariums eingeengt bzw. bleibt er zur Realisierung von Zielkonzeptionen, in welchen die Geldwertstabilität nur eine untergeordnete Rolle spielt, zumindest formal-rechtlich nur beschränkt verwertbar.

3 Soweit diese Sonderstellung in der Verfassung verankert ist, kann sie auf Grund der vorgenommenen Abgrenzung unseres Untersuchungsgebietes nicht der Kritik unterliegen.

bisherigen Überlegungen unangebracht; denn diese haben keinen Hinweis auf die Notwendigkeit zur Besserstellung des finanzpolitischen Mitteleinsatzes gegenüber anderen wirtschaftspolitischen Instrumenten erbracht.

Es ist jedoch darauf hinzuweisen, daß dies kein endgültiges und verbindliches Urteil sein kann. Dafür wurden nämlich die vorliegenden Beurteilungskriterien unter zu engen und teilweise auch zu abstrakten Voraussetzungen abgeleitet. Betrachtet man etwa die Stellung des Finanzministers in der Wirklichkeit, so muß u.a. beachtet werden, daß es nicht nur wirtschaftliche Ministerien gibt. Dann aber läßt sich der Betrachtungsstandpunkt einer reinen "functional finance" wohl nicht mehr aufrechterhalten. Ebenso können möglicherweise allgemeine politische Überlegungen zu einer anderen Beurteilung führen. Wenn wir trotzdem die obigen Bemerkungen für nützlich halten, so deshalb, weil sie, besonders was die Bundesbank betrifft, darauf hinweisen sollen, daß solche Sonderkonstruktionen nicht selbstverständlich sind und von Zeit zu Zeit einer Überprüfung bedürfen.

Um zu viele Wiederholungen zu vermeiden, wollen wir uns hier mit diesem kurzen Brückenschlag zwischen erstem und zweitem Teil der Untersuchung begnügen. Die heutige Kompetenzverteilung auf dem Gebiet der Wirtschaftspolitik ist zum größten Teil das Ergebnis einer historischen Entwicklung, welcher keine langfristig durchdachte und einheitliche organisatorische Gesamtkonzeption zugrunde lag, sondern in deren Verlauf vorwiegend den Gegebenheiten und vermuteten Notwendigkeiten des Augenblicks Rechnung getragen wurde[1]. Daß dabei mehrmals Chancen für eine umfassende

---

1 "Von Systematik zeugt wenig in der Organisation der Bundesministerien, viel hingegen von Improvisationen" (A.Rapp, Kommt ein Kernkabinett?, in: FAZ, vom 27.10.1967, S. 1).

und grundlegende Neuordnung der interministeriellen Arbeitsteilung nicht ausgenutzt wurden, sei nur am Rande erwähnt[1]. Als wichtig bleibt festzuhalten, daß unter Berücksichtigung der im zweiten Teil dieser Arbeit gewonnenen Erkenntnisse die heutige Zuständigkeitsverteilung als wenig sachgerecht zu bezeichnen ist. Nach unserer Auffassung kann sie in dieser Form ihrer Aufgabenstellung, nämlich die Realisierung einer rationalen Wirtschaftspolitik zu ermöglichen und aktiv zu unterstützen, nicht gerecht werden.

2. Grundzüge einer Neuorganisation der Wirtschaftsverwaltung

Wir wollen nun nicht bei der weitgehend negativen Beurteilung der heutigen Kompetenzverteilung stehenbleiben, sondern auf der Basis des als Kriterium zur kritischen Überprüfung derselben entworfenen Organisationsmodells einen konkreten Vorschlag für eine neue wirtschaftspolitische Arbeitsteilung entwickeln. Dabei handelt es sich um eine Konzeption, welche nicht nur allein in dieser Form einen "Rationalitätsanspruch" erhebt, sondern in vielfältiger Hinsicht abänderbar ist, solange die Grundprinzipien des Gruppierungsverfahrens eingehalten werden. Diese sind in den unter II,3 (zweiter Teil) erarbeiteten Normen zu sehen.

Mit den folgenden Ausführungen wird keine radikal neue Lösung angestrebt - was vielleicht durchaus sinnvoll wäre -, sondern es erfolgt eine Orientierung an vorhandenen Formen, womit vor allem der vorhan-

---

1 Wenn beispielsweise Simon und andere schreiben: "Wars, depressions, and similar crisis create new problems requiring governmental solution and temporarily weaken the forces opposing broader governmental programs" (H.A. Simon, D.W. Smithburg, V.A. Thompson, Public Administration, a.a.O., S. 37), so war die deutsche Geschichte der letzten hundert Jahre sicherlich nicht arm an solchen Voraussetzungen.

dene Verfassungsrahmen des Grundgesetzes angesprochen ist. Trotzdem möchten wir diese Vorschläge weniger als solche einer Reorganisation, denn als die einer Neuorganisation der Wirtschaftsverwaltung verstanden wissen.

a) Die arbeitsteilige Gestaltung der einzelnen Aktivitätsphasen im allgemeinen

In Anknüpfung an die "Richtlinien" des Organisationsmodells sind zunächst alle Aufgaben der Informationsauswertung, wie sie heute noch von den einzelnen Ressorts wahrgenommen werden, aus den Ministerien selbst herauszulösen und einer neu zu schaffenden Behörde, einer Zentrale für die Informationsauswertung (Informationszentrum), zuzuweisen. In diesem Zusammenhang ist beispielsweise an eine Ausgliederung der Unterabteilung VI A (Wirtschaftsbeobachtung) aus dem BML[1], der sogenannten Länderreferate (Abt. V B und C) aus dem BMWi[2], der mit der Lageanalyse befaßten Referate der Abt. VII aus dem BMF[3] u.ä. zu denken. Außerdem wird es neben der Aussonderung ganzer Unterabteilungen und geschlossener Arbeitsgruppen nötig sein, Funktionen der Informationsauswertung auch aus einzelnen Referaten herauszuschälen[4].

---

1 Vgl. Organisationsplan des BML vom Januar 1966.
2 Vgl. Organisationsplan des BMWi vom April 1968.
3 Vgl. Organisationsplan des BMF vom Oktober 1966.
4 Hierzu ein Beispiel: Wenn das Referat VI B 1 im BMWi die Wege der Finanzierung des Geld- und Kapitalmarktes zu klären, gleichzeitig aber auch die entsprechenden Finanzierungsbedingungen und -verfahren anschließend festzulegen hat (vgl. E. Randel, Das Bundesministerium für Wirtschaft, a.a.O., S. 62), so ist erstere Funktion aus diesem Referat herauszulösen.

Wie weit nun die Loslösung der als Stabsfunktion verstandenen Datenverwertung von dem eigentlichen wirtschaftspolitischen Handeln, nämlich dem Mitteleinsatz, im einzelnen gehen soll, ist hier nicht zu erörtern[1]. Ob sich das Informationszentrum etwa auf die richtige Aufbereitung und Zusammenstellung des Materials, beispielsweise im Sinne der Ausarbeitung volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen, zu beschränken oder ob es auch detaillierte, Einzelprobleme betreffende Analysen und Erklärungsberichte anzufertigen hat, läßt sich nicht generell festlegen[2]. Prinzipiell sollte aber den mit der konkreten Ausgestaltung der wirtschaftspolitischen Maßnahmen betrauten Ressorts die Erarbeitung der Datenkonstellationen, welche die Grundlage ihres diesbezüglichen Handelns zu bilden haben, soweit als möglich abgenommen werden. Hingegen bleiben etwa die Zuständigkeiten des Statistischen

---

1 Einen in dieser Richtung weisenden, wenn auch nur in Umrissen gezeichneten Vorschlag hat 1956 der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium gemacht, indem er die Schaffung einer "Zentralbehörde für volkswirtschaftliche Gesamtrechnung" anregte (vgl. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium vom 3. Juni und 8. Juli 1956, Thema: Instrumente der Konjunkturpolitik und ihre rechtliche Institutionalisierung, in: Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium, Gutachten, hrsg. vom Bundeswirtschaftsministerium, Bd. 4, Göttingen 1957, S. 62 ff).

2 Hierzu bedarf es u.E. jeweils der Auswertung empirischer Untersuchungen und praktischer Erfahrungen, wobei im Einzelfall durchaus unterschiedliche Schlußfolgerungen nötig sein können. Daß aber eine solche Funktionsaufspaltung auch in der Praxis prinzipiell möglich und sinnvoll ist, scheint uns dagegen weitgehend sicher zu sein.

Bundesamtes davon weitgehend unberührt[1].

Als institutioneller Rahmen für die Informationsauswertungszentrale schwebt uns die Schaffung einer Bundesoberbehörde vor, welche im Geschäftsbereich sämtlicher mit Mitteleinsatzkompetenzen ausgestatteter Ministerien ressortiert. Diese durch Bundesgesetz zu errichtende[2] und in ihrer sachlichen Arbeit völlig selbständig und unabhängig von Ministerweisungen zu gestaltende Behörde muß lediglich insoweit ministerielle Anordnungen befolgen, als diese sich auf die Bereitstellung lageanalytischer Berichte beziehen, deren Kenntnis von den Trägern des Mitteleinsatzes als notwendig erachtet wird.

Das Informationszentrum muß weiterhin das für die Zielprogrammplanung erforderliche Faktenmaterial bereitstellen. Für die Konstruktion der Zielprogrammplanungszuständigkeiten selbst gilt folgendes: Sie sind an einer Stelle zusammenzufassen und von den Mitteleinsatzkompetenzen loszulösen. Wo dann diese "Stelle" ressortiert, erscheint von untergeordneter Bedeutung. Als Möglichkeiten der Zuordnung entsprechender Aufgabenwahrnehmungen bieten sich vor allem das Informationszentrum sowie der Planungsstab im Bundeskanzleramt[3] an.

---

1 An dieser Stelle erscheint noch ein weiterer Hinweis angebracht: U.E. ist durch die Schaffung einer einzigen Informationsauswertungsbehörde, welche die diesbezüglichen, bisher von den einzelnen Ressorts selbst wahrgenommenen Aufgaben übernimmt, keine einseitige und monopolartige Deutung wirtschaftskundlicher Tatbestände zu erwarten; denn es werden weiterhin viele "Konkurrenten" bestehen, die sich mit ähnlichen Problemstellungen beschäftigen, wie wirtschaftswissenschaftliche Forschungsinstitute, Industrie- und Handelskammern, Länderministerien u.ä.

2 Diese Notwendigkeit begründet Art. 87, Abs. 3 GG.

3 Die Funktionen dieses Planungsstabes schildert O. Fehrenbach, Die Quelle der Macht in der grauen Zelle, Grenzen und Möglichkeiten der politischen Planung in der Bundesrepublik, in: Stuttgarter Zeitung, vom 3.5.1968, S. 7.

Sollen also alle mit der Informationsauswertung und Zielprogrammplanung zusammenhängenden Arbeiten aus dem engeren Ministerialbereich, d.h. dem oberhalb der Bundesoberbehörden durch die Ressorts selbst ausgefüllten Verantwortungsbereich[1], herausgelöst werden, ist darüber hinaus die Ausgliederung zweier weiterer Aufgabenkomplexe zu betreiben. Einmal zeichnen heute viele Ministerien für Tätigkeiten verantwortlich, welche nicht unmittelbar zur eigentlichen politischen Gestaltung des Wirtschaftsgeschehens gehören und mit gleicher Effizienz auch von Bundesoberbehörden, Körperschaften des öffentlichen Rechts u.ä. zu bearbeiten wären. Wir nennen hier beispielhaft die mit der Liquidation des Krieges verbundenen Aufgaben des BMF (Abt. VI)[2], die in Abt. II A des BMWo konzentrierten Arbeiten auf dem Gebiet des baulichen Zivilschutzes, der Bautechnik und Bauforschung[3] sowie fast die gesamte Tätigkeit des BMP[4]. Der in letzter Zeit wiederholt diskutierte Vorschlag zur Umwandlung des BMP in eine "Generalpostdirektion" zielt genau in die von uns anvisierte Richtung. Zum anderen dürfte es sich empfehlen, die reine Ausführung wirtschaftspolitischer Maßnahmen soweit als möglich einzelnen den Ministerien weisungsmäßig nachgeordneten Dienststellen zu übertragen[5]. Unter diesem Gesichtspunkt

---

1 Beispiel: Das BMWi ist eine Oberste Bundesbehörde, während das zu seinem Geschäftsbereich gehörende Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen als Bundesoberbehörde bezeichnet wird.
2 Vgl. Organisationsplan des BMF vom Oktober 1966.
3 Vgl. Organisationsplan des BMWo vom Mai 1968.
4 Vgl. Organisationsplan des BMP vom September 1967.
5 Wenn wir an dieser Stelle von "reiner" Ausführung sprechen, ist damit der Teil der Mitteleinsatzausführung gemeint, welcher keine politisch bedeutsamen Gestaltungsmöglichkeiten beinhaltet. Dieser Tatbestand wird aber in der Realität von Fall zu Fall sehr verschieden erfüllt sein, weshalb hier eine flexible organisatorische Regelung angestrebt werden muß. Führt man als Beispiel für eine der oben angesprochenen nachgeordneten Dienststellen das Bundeskartellamt in Berlin an, so läßt sich in dieser Beziehung sagen, daß - nach Auskunft im BMWi - diese Behörde wichtige Ausführungsfunktionen nicht ohne enge Abstimmung mit dem vorgeordneten BMWi wahrnimmt.

sind besonders viele Verrichtungen etwa im BMV zu überprüfen[1].

Damit verbleiben im engeren Zuständigkeitsbereich der Ressorts lediglich die unmittelbar mit der Planung, Entscheidung und, soweit eine wichtige und echte politische Gestaltung dahinter steht, auch die mit der Ausführung des wirtschaftspolitischen Instrumenteneinsatzes zusammenhängenden Tätigkeiten. Deren arbeitsteilige Zerlegung - wir gehen von der Annahme aus, daß mehrere Ressorts mit der entsprechenden Aufgabenwahrnehmung zu befassen sind - darf nun nicht anhand von Kriterien erfolgen, wie sie etwa eine Einteilung der Wirtschaft in Sektoren oder eine Systematisierung wirtschaftspolitischer Ziele darstellen, sondern hat als alleinigen Maßstab zur inhaltlichen Bestimmung und gegenseitigen Abgrenzung der verschiedenen Aktionsbereiche die Instrumente der Wirtschaftspolitik zugrunde zu legen.

Die alleinige Richtschnur des Handelns der auf diese Weise direkt mit Mitteleinsatzkompetenzen ausgestatteten Ministerien manifestiert sich dann in dem durch den Vorgang der Zielprogrammentscheidung festgestellten, offiziell gültigen wirtschaftspolitischen Normenkatalog. Das bedeutet, daß jede ministerielle Leitungsstelle bei der Wahl ihrer Maßnahmen gleichzeitig alle Bestandteile des Zielsystems entsprechend den so vorgegebenen Rangordnungen zu beachten bzw. zu realisieren hat, nicht aber auf die Verfolgung bestimmter, vom Gesamtzusammenhang mehr oder weniger losgelöster Teilaspekte angesetzt wird. Daß dabei die einzelnen Ressorts, aber auch die sonstigen betroffenen Stellen, wie etwa das Informationszentrum,

---

1 Vgl. Organisationsplan des BMV vom Mai 1967.

über die jeweils stattfindenden Zielprogrammentscheidungen bzw. über den Inhalt des jeweils geltenden Zielkatalogs laufend und detailliert unterrichtet werden müssen, versteht sich wohl von selbst[1].

Eine Zuständigkeitsverteilung, wie sie bisher konzipiert wurde, zeichnet sich durch eine große organisatorische Anpassungsfähigkeit an veränderte Verhältnisse aus. Tritt beispielsweise - um zwei Fälle aus der Wirklichkeit anzuführen - die Dringlichkeit zur Unterstützung der Entwicklung fremder Volkswirtschaften verstärkt in Erscheinung oder erweist sich die Förderung des Wohnungsbaues im Zeitablauf als weniger notwendig, bedarf es nicht der Errichtung eines neuen bzw. der Abschaffung - was in praxi meist doch nicht gelingt - eines bereits bestehenden Ministeriums. Vielmehr genügt es, die einzelnen Träger des Mitteleinsatzes von den entsprechenden Änderungen im geltenden Zielprogramm in Kenntnis zu setzen.

b) Die Verteilung der Mitteleinsatzkompetenzen im besonderen

An dieser Stelle erhebt sich nun die Frage nach der konkreten Verteilung der Mitteleinsatzzuständigkeiten. Welches Ressort soll mit welchen Aufgabenwahrnehmungen betraut werden? - Um die im Zuge der Beantwortung dieser Frage entwickelten Diskussionsvorschläge - um mehr handelt es sich dabei nicht - nicht a priori dem Vorwurf auszusetzen, sie wären zu wenig an den realen Verhältnissen ausgerichtet,

---

1 "Die Publizität des 'Wirtschaftsprogramms' ist nicht nur nötig zur Unterrichtung der Öffentlichkeit, sondern auch als allgemeine Richtlinie für die Initiative und die speziellen Maßnahmen der einzelnen Ressorts." (Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium vom 3. Juni und 8. Juli 1956, Thema: Instrumente der Konjunkturpolitik und ihre rechtliche Institutionalisierung, a.a.O., S. 63) Diese Unterrichtungsaufgabe dürfte wohl primär dem Bundeskanzleramt zukommen.

sei dem Folgenden noch eine Bemerkung vorangestellt, deren Bedeutung später exemplifiziert wird. Durch die Ausgliederung der mit der Informationsauswertung und der Zielprogrammplanung zusammenhängenden Arbeiten aus dem engeren Ressortbereich sowie die Übertragung von bisher dort wahrgenommenen Aufgaben der reinen Ausführung wirtschaftspolitischer Maßnahmen und von nicht unmittelbar der Wirtschaftspolitik zuzurechnenden Verwaltungstätigkeiten an nachgeordnete Behörden läßt sich der verbleibende ministerielle Aufgabenkomplex im Verhältnis zu den heutigen Gegebenheiten umfangmäßig sehr wesentlich reduzieren. Unsere diesbezüglichen Schätzungen liegen bei ungefähr 60 Prozent[1].

Unter Verwendung der im ersten Teil dieser Untersuchung der Erfassung instrumentell-funktioneller Zuständigkeiten zugrundegelegten Systematik wirtschaftspolitischer Instrumente[2] schlagen wir die Bildung folgender ministerieller Geschäftsbereiche vor:
Ein Bundesministerium der Finanzen (BF) verwaltet den Einsatz der finanzpolitischen Instrumente, einschließlich finanzpolitischer Systemänderungen. Als Ausnahme hiervon ist lediglich der Mitteleinsatz "Zollerhebungen" einem anderen, noch zu bestimmenden Ressort zuzuweisen. Die formale Ähnlichkeit dieses Arbeitsbereichs mit dem des bisherigen Finanzministe-

---

1 Diese Zahl beruht auf einer Auswertung der Organisationspläne der einzelnen wirtschaftlichen Ministerien und stellt somit nur eine sehr grobe Schätzung dar. Wir haben diesen teilweise bedenklichen Versuch lediglich deshalb unternommen, um wenigstens einen groben Anhaltspunkt bzw. eine ungefähre Vorstellung über die entsprechende Größenordnung vermitteln zu können. Ein endgültiges Urteil läßt sich in diesem Zusammenhang erst nach eingehendem Studium der wirklichen Verhältnisse abgeben.

2 Diese Systematik ist in zusammengefaßter Form im Inhaltsverzeichnis zum ersten Teil dieser Arbeit (II,3) enthalten.

riums (BMF) darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, daß dieser Vorschlag inhaltlich einen starken Funktionswandel in der obersten Finanzverwaltung mit sich bringt[1].

Zum anderen ist ein neues Ministerium zu errichten, welches einmal die heutigen Aufgaben der Bundesbank übernimmt, soweit sich diese auf die Handhabung des geld- und kreditpolitischen Instrumentariums in der Planungs- und Entscheidungsphase erstrecken. Das bedeutet für die Deutsche Bundesbank, daß sie wohl weiterhin eine Existenzberechtigung nachweisen kann, ihr Arbeitsbereich aber von oben her auf die Ausführung geld- und kreditpolitischer Beschlüsse reduziert wird. Darüber hinaus hat dieses neue Ressort - man könnte es Bundesministerium für Geld- und Kreditpolitik (BG) nennen - den Einsatz sämtlicher dann noch verbleibender Instrumente der Geld- und Kreditpolitik, einschließlich entsprechender Systemänderungen, zu übernehmen.

Die restlichen Mitteleinsatzkompetenzen sind einem dritten Ministerium zuzuweisen, dessen organisatorischen Kern das heutige BMWi bilden könnte[2]. Der Geschäftsbereich dieser umorganisierten Behörde - als Bezeichnung derselben wäre eventuell Bundesministe-

---

1 Das neue Bundesministerium der Finanzen (BF) ist beispielsweise nicht mehr nur für die globale Einstellung der einzelnen Etatposten in den Haushaltsentwurf, sondern auch für die konkrete Ausgestaltung etwa der Subventionszahlungen an die Landwirtschaft, den Bergbau usw. oder sozialpolitisch motivierter Transferzahlungen verantwortlich; denn durch den Wegfall spezifisch sektoral oder final orientierter Ressorts durchlaufen diese Etatposten, wie so viele andere, dann nicht mehr den Haushalt eines anderen Ministeriums.

2 Wenn etwa vorgeschlagen wird, mehr oder weniger alle wirtschaftlichen Ressorts, einschließlich des BMF, zu einem Wirtschaftsministerium zusammenzufassen (vgl. K. Simon, in: Die Zeit, vom 8.10.1965), so ist dies mit dem oben Gesagten in keiner Weise vergleichbar.

rium für wirtschaftliche Kontrolle (BK) angebracht - erstreckt sich auf die Maßnahmen der Außenwirtschaftspolitik (einschließlich Zollpolitik), der direkten Kontrolle der Binnenwirtschaft und die zur Änderung der bisher nicht angesprochenen Rahmenbedingungen.

Eine etwas detailliertere Einsicht in den Inhalt der so skizzierten drei ministeriellen Arbeitsbereiche vermitteln die Übersichten I - III[1].

Übersicht I: Der Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Finanzen (BF)

1. Instrumente der Finanzpolitik
   a. Budgetsalden
   b. Staatsausgaben (Investitionsausgaben, Subventions- und Transferzahlungen usw.)
   c. Staatseinnahmen (Steuern, Beiträge zur Sozialversicherung u.ä., aber ohne Zollpolitik)
   d. Finanzpolitische Systemänderungen

Übersicht II: Der Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Geld- und Kreditpolitik (BG)

2. Instrumente der Geld- und Kreditpolitik
   a. Aufnahme und Vergabe staatlicher Kredite (In- und Ausland)
   b. Liquiditätspolitisches Instrumentarium (Diskont-, Offenmarkt-, Mindestreservepolitik u.ä.)
   c. Kontrolle des Kreditgebarens der Nichtbanken (Kontrolle der Verschuldung der Gebietskörperschaften, der Wertpapieremissionen privater Unternehmer usw.)

---

1 Diese Übersichten ermöglichen durch einfachen Vergleich mit den Ausführungen im ersten Teil dieser Arbeit bzw. den heute vorliegenden ministeriellen Organisationsplänen ein Erkennen der entsprechenden Unterschiede. Eine gesonderte Herausarbeitung derselben kann in diesem Rahmen nicht vorgenommen werden.

d. Geld- und kreditpolitische Systemänderungen

Übersicht III: Der Geschäftsbereich des Bundesministeriums für wirtschaftliche Kontrollen (BK)

3. Instrumente der Außenwirtschaftspolitik

a. Überwachung des internationalen Güter- und Dienstleistungsaustausches und Zollpolitik
b. Überwachung des internationalen Zahlungsverkehrs (einschließlich Wechselkursänderungen)
c. Spezielle Förderungsmaßnahmen im Außenwirtschaftsverkehr (Übernahme von Sicherheitsleistungen, Technische Hilfe u.ä.)
d. Verkehr mit internationalen Wirtschaftsorganisationen
e. Außenwirtschaftspolitische Systemänderungen

4. Instrumente zur direkten Kontrolle der Binnenwirtschaft

a. Kontrolle der Wettbewerbsbedingungen
b. Preiskontrollen
c. Sonstige Kontrollen (Regulierung der Arbeitsbedingungen, Konsumgüterrationierungen u.ä.)
d. Änderungen im System dieser direkten Kontrollen

5. Änderung einiger Strukturkomponenten des Wirtschaftsablaufs

a. Betriebliche Mitbestimmung der Arbeitnehmer
b. Änderungen im Umfang staatlichen Eigentums an Wirtschaftsbetrieben
c. Landwirtschaftliche Bodenreformen
d. Ähnliche Strukturveränderungen

Diese drei Geschäftsbereiche sind horizontal klar und eindeutig voneinander abgegrenzt. Überschneidungen, d.h. Situationen, in denen mehrere Ressorts außer-

halb des Kabinetts Handlungskompetenzen für den gleichen Sachverhalt beanspruchen, ergeben sich hier - von dem noch zu erläuternden Durchgangsstadium "Mitteleinsatzleitstelle" abgesehen - nur noch aus direkten Mittel-Mittel Interdependenzen[1] und in den Fällen, in denen im Rahmen einer vorgegebenen Problemlösung gleichzeitig mehrere Instrumente zum Einsatz gelangen, für die verschiedene Ministerien kompetent sind[2]. Damit aber dürfte ein - im Verhältnis zu heute - wesentlicher Fortschritt bei der Reduzierung von Mehrfachzuständigkeiten erzielt werden[3].

Obwohl wir hier bei weitem nicht alle möglichen Einwände gegen die vorliegende Konzeption diskutieren können, sei doch ein bei der Betrachtung der Übersichten I-III vielleicht auftauchender Vorbehalt entkräftet, nämlich der bezüglich eines "zu großen" Arbeitsanfalles beim Bundesministerium für wirtschaftliche Kontrollen. Einmal wird durch Ausgliederung von nicht unmittelbar mit dem wirtschaftspolitischen Mitteleinsatz zusammenhängenden Arbeiten (Zielprogrammplanung, Informationsauswertung usw.) aus dem heutigen BMWi sowie die Übertragung seiner bisherigen instrumentellfunktionellen Zuständigkeiten für die Geld- und Kreditpolitik an das BG und seiner finanzpolitischen Mitwirkungsrechte an das BF eine sehr umfangreiche wirt-

---

1 Beispiel: Will das BK Zollsatzänderungen vornehmen, so hat dies Auswirkungen auf die Gestaltung des Budgetsaldos, einen Mitteleinsatz also, für den das BF zuständig ist.

2 Beispiel: Ein Konjunktureinbruch soll gleichzeitig durch eine Herabsetzung der Einkommensteuersätze (BF) und eine Erhöhung der Bankenliquidität (BG) bekämpft werden. Dann ist unmittelbar eine fortlaufende gegenseitige Konsultation nötig. Solche Fälle kann man aber beinahe schon nicht mehr in die Rubrik der echten Überschneidungen einordnen.

3 Daß es einem unergiebigen Perfektionsstreben gleichkommen würde, wollte man völlig independente Verwaltungseinheiten konstruieren, unterstreicht etwa auch der Bericht der Sachverständigenkommission für die Vereinfachung der Verwaltung beim Ministerium des Innern, a.a.O., S. 36.

schaftspolitische "Produktionskapazität" freigesetzt. Dagegen dürften unsererSchätzung nach die neu hinzukommenden Aufgaben diese nicht gänzlich wieder ausfüllen; denn lassen sich die Kompetenzen des BMP fast vollständig und die des BSchM weitgehend auf eine niedrigere Stufe transformieren[1], verbleiben dem BK aus den Sektoren Verkehr, Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft primär preis- und außenhandelspolitische Problemlösungen. Letztlich ist auch von den aus den Geschäftsbereichen des BMWo, des BMZ (Kreditvergabe an das Ausland geht an das BG) und des BMA (Beitragsgestaltung zur Sozialversicherung wird Sache des BF) übrigbleibenden realen Mitteleinsatzzuständigkeiten kein allzu großer Aufgabenzuwachs zu erwarten[2]. Sollte jedoch der tatsächliche Arbeitsanfall im BK einen zu großen Umfang annehmen, könnte dem durch Ausgliederung etwa eines Außenhandelsministeriums Rechnung getragen werden.

An dieser Stelle wird nun ein Problem sichtbar, zu dem bisher expressis verbis keine positive Stellungnahme vorliegt, nämlich das der "richtigen" Anzahl von Ressorts bzw. der optimalen Behördengröße, bei welcher eine bestmögliche Aufgabenbewältigung zu erreichen ist. Die in dem bisher entwickelten Vorschlag enthaltene, quasi stillschweigende Stellungnahme beruht lediglich auf groben Schätzungen. Da aber unseres Wissens keine Untersuchungen vorliegen, welche eine eindeutige und schlüssig begründete Beantwortung der angeschnittenen Fragestellung ermög-

---

1 Die wichtigste Ausnahme hierbei stellt in bezug auf das BSchM wohl seine Zuständigkeit für die unter dem Mitteleinsatz "Änderungen im Umfang des staatlichen Eigentums an privaten Wirtschaftsbetrieben" aufgeführten "Privatisierungen" dar.

2 Viele dieser ministeriellen Zuständigkeiten lassen sich hier ebenfalls unter den engeren Ministerialbereich herunterstufen.

lichen würden[1], kann dieser Problemstellung über das Gesagte hinaus hier nicht weiter nachgegangen werden[2]. Was allerdings - wenigstens ungefähr begründbar - bestehen bleibt, ist die Forderung nach Bildung möglichst gleich großer Ministerien. In dieser Beziehung glauben wir jedoch eine in etwa praktizierbare Lösung vorgezeichnet zu haben.

Wie schon erwähnt, gibt es u.E. im Rahmen einer allgemeinen, unspezifizierten Ziel-Mittel Betrachtung keinen Anhaltspunkt, welcher a priori eine generelle Bevorzugung bzw. Benachteiligung in der Verwendung einzelner Instrumente der Wirtschaftspolitik rechtfertigen würde. Von daher ist zu überlegen, ob nicht dem "neuen" Bundesfinanzminister gegenüber anderen wirtschaftlichen Ministerien - Verfassungsänderungen stehen hier nicht zur Diskussion - keine Sonderrechte

---

1 Einzelne Hinweise, welche hierzu vorliegen, sind meist wenig brauchbar. So schlägt etwa Böckenförde vor, die nach oben zulässige Ressortgröße dann als erreicht anzusehen, wenn "ein Staatssekretär als behördenleitender Beamter unter dem Minister das Ministerium nicht mehr insgesamt überblicken und lenken" kann. (E.-W. Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, a.a.O., S. 197) Mit dieser Eingrenzung ist aber nichts gewonnen, solange nicht gesagt wird, bei welcher Ressortgröße letzterer Zustand eintritt.

2 An dieser Stelle möchten wir allerdings den Hinweis anschließen, daß wir keine sinnvolle Lösung darin sehen, die gesamte Wirtschaftsverwaltung bzw. die gesamten Mitteleinsatzkompetenzen in einem Ressort zusammenzufassen. Dann würden nämlich die meisten der vorhandenen Schwierigkeiten nur nach innen verlegt und neue, zusätzliche Probleme geschaffen. Vgl. hierzu auch H. Prior, Die Interministeriellen Ausschüsse der Bundesministerien, a.a.O., Fußnote 16, S. 84.

mehr eingeräumt werden sollten[1].

c) Koordination und Kommunikation

Abschließend wollen wir uns der Diskussion der für die Funktionstüchtigkeit der vorgeschlagenen Kompetenzverteilung wohl entscheidenden Bewältigung einiger Koordinations- und damit auch einiger Kommunikationsprobleme zuwenden. - Wie unsere organisationstheoretischen Ausführungen gezeigt haben, bedarf es bei einer mitteleinsatzorientierten ministeriellen Arbeitsteilung zunächst der Einrichtung einer "Mitteleinsatzleitstelle". Diese entscheidet darüber, welche Instrumente zur Realisierung des einheitlich vorgegebenen Zielsystems bzw. der Bewältigung der einzelnen wirtschaftspolitischen Problemstellungen grundsätzlich zur Anwendung gelangen sollen[2]. Die weitere Handhabung der so ausgewählten Maßnahmen ist dann allein Sache des entsprechend kompetenten Ministeriums.

Ergibt sich diese Grundsatzentscheidung aus der gegebenen Situation aber weitgehend von selbst[3], kann

---

1 Wir denken hier an die teilweise Abschaffung der Sonderrechte des Finanzministers, wie sie ihm einzelne Bestimmungen der Reichshaushaltsordnung (vor allem die §§ 20 und 21) und der Geschäftsordnung der Bundesregierung (§ 26) einräumen. Dies erscheint gegenüber den wirtschaftlichen Ressorts durchaus vertretbar. Durch die vorgeschlagene Umverteilung ihrer Kompetenzen wird nämlich der unerwünschte Ressortegoismus, als eine der wesentlichen Ursachen für die Ausstattung des Finanzministers mit solchen Sonderrechten, fast gänzlich zurückgedrängt.

2 Darin eingeschlossen ist die - bisher vom BMWi wahrgenommene - Kompetenz zur Entscheidung über die Systemkonformität der einzelnen Maßnahmen.

3 Die Bedingungen, unter denen dies der Fall sein wird, wurden bereits unter II,3 d (zweiter Teil) kurz gestreift.

das Informationszentrum auch direkt ein Tätigwerden von für die entsprechenden Mitteleinsätze zuständigen Ressorts auslösen. In diesem Falle genügt es, die Mitteleinsatzleitstelle - von seiten des Informationszentrums bzw. der aktiv werdenden Ministerien - davon sofort zu unterrichten. Dieser wiederum wird dadurch Gelegenheit gegeben, bei einer solchen quasi evidenten Mittelwahl ihre diesbezüglich vorrangige Kompetenz nötigenfalls noch nachträglich wahrnehmen zu können. In diesem Zusammenhang wäre eine Einspruchsfrist von etwa drei Wochen festzulegen, damit bei Abänderungswünschen von seiten der Leitstelle kein allzu großer Schaden durch bereits eingeleitete Maßnahmen entsteht[1].

Im Hinblick auf die institutionelle Ausgestaltung dieser Mitteleinsatzzentrale ist die Schaffung eines Kollegiums in Erwägung zu ziehen, dem je zwei bis drei Vertreter aus der Führungsspitze jedes der drei vorgeschlagenen Ressorts angehören[2]. Diese müssen gleichberechtigt und von ihren Ministerien mit den notwendigen Entscheidungskompetenzen ausgestattet sein. Das so gebildete Gremium hätte also den Charakter eines interministeriellen Ausschusses und könnte sich in Form eines Lenkungsausschusses konstituieren, wie ihn der Lenkungsausschuß für Entwicklungspolitik darstellt[3]. Als entscheidend muß hier-

1 In einigen Sonderfällen müßten hier sicherlich aber auch Ausnahmeregelungen - und zwar in beiden Richtungen - getroffen werden.

2 Die sich auf diese Weise ergebende Zahl von sechs bis neun entscheidungsberechtigten Mitgliedern soll nur einen ungefähren Anhaltspunkt für die entsprechenden Größenverhältnisse darstellen. Zum Problem der zahlenmäßigen Größe eines Kollegiums und seiner Eignung für bestimmte Aufgabenwahrnehmungen vgl. außerdem J. Wolff, Verwaltungsrecht II, München und Berlin 1962, S. 56 f.

3 Vgl. hierzu H. Prior, Die Interministeriellen Ausschüsse der Bundesministerien, a.a.O., S. 134 ff.

bei angesehen werden, daß dieser permanent arbeitet und verbindliche Entscheidungen durch Mehrheitsbeschlüsse herbeiführen kann.

An dieser Stelle erscheint ein wichtiger Hinweis angebracht: Die Zuständigkeiten des Bundeskanzlers oder des Bundeskabinetts (etwa im Sinne von § 15 B.Reg.-Geschäftsordnung)bleiben von der Existenz einer solchen Mitteleinsatzleitstelle unberührt[1]. Sie kann die skizzierten Befugnisse nur in dem Umfang ausüben, als (in vertikaler Richtung betrachtet) überhaupt ministerielle Kompetenzen bestehen. Außerdem ist zu erwähnen, daß die Funktionen dieser Leitstelle nicht mit denen eines "Überministeriums" zu vergleichen sind[2].

Die Koordinierung in nachfolgenden Stadien des Mitteleinsatzes hat, soweit sie sich in interministeriellen Ausschüssen vollzieht, ebenfalls nach dem Mehrheitsprinzip zu erfolgen, sollen starke Verzögerungen im wirtschaftspolitischen Handeln vermieden werden. Die Ausgewogenheit entsprechender Entscheidungen dürfte auf diese Weise nicht nennenswert gefährdet sein.

Betrachtet man die Kommunikation als Vorbedingung der Koordination, ergibt sich daraus die Notwendigkeit zum Erlaß strenger Vorschriften, welche eine umfassende gegenseitige Informationspflicht zwischen allen

---

1 Bezüglich der Stellung eines solchen Lenkungsausschusses (=Mitteleinsatzleitstelle) bemerkt Prior: "Kanzler und Kabinett bleiben verantwortlich und können gegebenenfalls jede Entscheidung eines Lenkungsausschusses aufheben." (Vgl. hierzu H. Prior, Die Interministeriellen Ausschüsse der Bundesministerien, a.a.O., S. 145)

2 Der wesentliche Grund hierfür besteht darin, daß die Mitglieder der vorgeschlagenen Leitstelle nur delegierte (und zwar von "ihrem" Ressort abgeleitete) Funktionen ausüben, nicht aber auf originäre, eigenständige Entscheidungskompetenzen verweisen können, wie sie einem "Überministerium" zukommen würden.

mit Wirtschaftspolitik befaßten Organisationseinheiten paraphieren. Zwar ist nach der grundsätzlichen Festlegung der einzelnen Aktionen die weitere Handhabung des wirtschaftspolitischen Instrumentariums Sache der jeweils zuständigen Ressorts; jedoch existieren auch dann noch interministerielle Handlungsinterdependenzen, welche nur auf der Basis umfassender gegenseitiger Information koordiniert werden können. Darüber hinaus müssen entsprechende Vorschriften den fortlaufenden und reibungslosen Austausch von Informationen zwischen den Trägern des Mitteleinsatzes (d.h. dem engeren Ministerialbereich) und nachgeordneten Behörden, dem Informationszentrum und der mit der Zielprogrammplanung betrauten Organisationseinheit bzw. -abteilung sicherstellen. Art und Gewicht der jeweiligen Kommunikationsströme sind hier im einzelnen nicht zu erörtern.

Wir sind uns allerdings wohl bewußt, daß auch die strengsten Regelungen eine optimale Koordination und Kommunikation nicht gewährleisten, wenn es an der notwendigen Kooperations- bzw. Kommunikationsbereitschaft fehlt. Hier aber gerade bringt die vorgeschlagene Zuständigkeitsverteilung u.E. wesentliche Fortsohritte. Diese neue Arbeitsteilung erlaubt es nicht mehr, einen eigenen, partiell abgegrenzten Leistungsausweis zu Lasten anderer Zielsetzungen respektive Aufgabenträger vorzunehmen. Vielmehr kann jede einzelne Leitungsstelle nur dann auf eine erfolgreiche Tätigkeit verweisen, wenn das Gesamtergebnis wirtschaftspolitischen Handelns eine solche ausweist. Insgesamt gesehen dürfte dies, zusammen mit den anderen Auswirkungen der vorgesehenen organisatorischen Veränderungen, die Verwirklichung einer "Wirtschaftspolitik aus einem Guß" doch bedeutend erleichtern.

3. Schlußbetrachtung

Der im letzten Abschnitt entwickelte Vorschlag zur Neuverteilung der ministeriellen Zuständigkeiten auf dem Gebiete der Wirtschaftspolitik sollte an dieser Stelle zweierlei bezwecken. Einmal war beabsichtigt, der im ersten Teil dieser Abhandlung dargestellten Kompetenzverteilung einen von bestimmten organisationstheoretischen Überlegungen abgeleiteten und konkret ausgestalteten "Kontrapunkt" gegenüberzustellen, an dem sich die Berechtigung der vorangegangenen kritischen Wertung faktischer Verhältnisse quasi widerspiegelt. In diesem Sinne, so glauben wir, haben unsere Ausführungen zur Umgestaltung der wirtschaftlichen Ministerialverwaltung ihren Zweck erfüllt. Sie lassen erneut deutlich werden, daß die heutige interministerielle Zuständigkeitsverteilung viele "Fehlkonstruktionen" aufweist und damit ein wesentliches Hindernis auf dem Wege zur Verbesserung der Rationalität der Wirtschaftspolitik darstellt.

Ferner sollte dieser Vorschlag zur Überwindung der im Vorwort angesprochenen Resignation beitragen und einen Weg zur tatsächlichen Steigerung der Effizienz der geltenden Arbeitsteilung aufzeigen. In letzterer Beziehung allerdings - und darüber sind wir uns vollkommen im klaren - lassen die vorangegangenen Bemerkungen noch viele Fragen offen. Obwohl deren Beantwortung im engeren Sinne nicht mehr zum vorliegenden Problemkreis gehört, wollen wir in dieser Richtung doch einige Hinweise geben, um den Eindruck zumindest etwas zu entkräften, der hier bezogene Standpunkt sei doch wohl zu "weltfremd".

Zunächst ist im Zusammenhang mit der Realisierung der konzipierten Zuständigkeitsverteilung auf einige

institutionelle Schwierigkeiten zu verweisen, wie sie etwa die Errichtung einer Bundesoberbehörde (Informationszentrum), welche gleichzeitig im Geschäftsbereich mehrerer Ministerien ressortiert, mit sich bringen dürfte. Gewichtiger erscheint aber die Bewältigung der mit der Einführung von Mehrheitsbeschlüssen in interministeriellen Ausschüssen verbundenen Probleme. Bewegten sich die bisherigen Vorschläge im Rahmen der geltenden Verfassungsbestimmungen, taucht hier die Gefahr einer Aushöhlung der in Artikel 65 GG festgelegten Ressortselbständigkeit auf[1].

Weiterhin muß eine unter engen Voraussetzungen entwickelte, wissenschaftlich angelegte Konzeption, wie die vorliegende, vor einer eventuell praktischen Verwertung mit den Wirkungen von über die wirtschafts-

---

1 Die Konstruktion der Mitteleinsatzleitstelle als die eines interministeriellen Lenkungsausschusses, welcher verbindliche Mehrheitsentscheide treffen kann, dürfte verfassungsrechtlich statthaft sein, wenn, wie beim Lenkungsausschuß für Entwicklungspolitik, seine Einrichtung auf Grund eines entsprechend ausgelegten Kabinettsbeschlusses erfolgt (vgl. H. Prior, Die Interministeriellen Ausschüsse der Bundesministerien, a.a.O., S. 81, 138 und 142). Inwieweit sich dies unter Berücksichtigung der geltenden Verfassungsbestimmungen allgemein auf interministerielle Ausschüsse anwenden bzw. ausdehnen läßt, ist umstritten. Während etwa Böckenförde diesen Ausschüssen ein nicht auf Einstimmigkeit basierendes Entscheidungsrecht generell abspricht (vgl. E.-W. Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, a.a.O., S. 243), apostrophiert Prior diesen Standpunkt als rein formal-juristisch determinierte Betrachtungsweise. Empirische Untersuchungen würden jedenfalls ein Vorherrschen entsprechender Mehrheitsbeschlüsse zeigen, was unter bestimmten Bedingungen auch durchaus zulässig wäre (vgl. Darstellung und Begründung dieser Argumentation bei H. Prior, Die Interministeriellen Ausschüsse der Bundesministerien, a.a.O., S. 71 ff.).

politisch-rationale Sphäre hinausgehenden zusätzlichen Einflußfaktoren konfrontiert werden. In diesem Zusammenhang sind vor allem die aus dem Bereich der politischen Willensbildung die Funktionszuständigkeit der Wirtschaftsverwaltung tangierenden Einflüsse zu nennen, welche in den bisherigen Überlegungen nur teilweise die ihnen gebührende Beachtung fanden. Beispielsweise läßt sich der unter sehr engen Voraussetzungen entstandene Vorschlag, die leitungsmäßige Sonderstellung der Deutschen Bundesbank abzuschaffen, unter Einbeziehung solcher Gesichtspunkte vielleicht nicht mehr aufrechterhalten. Ähnliches gilt für die vorgeschlagene Überprüfung der Sonderrechte des Finanzministers, besonders wenn man die Betrachtung über den Bereich der wirtschaftlichen Ministerien hinaus ausdehnt. Auf der anderen Seite bedeutet etwa die Trennung von Zielprogrammplanungs- und Mitteleinsatzzuständigkeiten für die einzelnen Ressorts eine "politische Reduktion", wenn auch diese Zielplanungen nicht unbedingt aus dem Ministerialbereich herausgelöst, sondern durch Übertragung an das Informationszentrum oder eine andere Behörde lediglich objektiver gestaltet bzw. der Gefahr gewollter Fehlinterpretation etwas entzogen werden sollen.

Aber auch sachlich-inhaltlich gibt der vorliegende Organisationsvorschlag noch wichtige Problemlösungen auf. Wo soll etwa die genaue Grenze zwischen Mitteleinsatz- und Informationsauswertungszuständigkeiten gezogen werden? Ist die Arbeit in letzterer Aktivitätsphase mehr oder weniger auf die Zusammenstellung von Informationen, die Ausarbeitung von Gesamtrechnungen, "input-output" Analysen u.ä. zu beschränken oder auch auf bis ins einzelne gehende Interpretationen sozialökonomischer Zusammenhänge auszudehnen? Wo ist jeweils die Trennungslinie zwischen unmittelbar mitteleinsatzbezogenen Planungs- und Entscheidungskompetenzen auf der einen und den entsprechenden, von

der eigentlich politischen Gestaltung her untergeordneten Ausführungstätigkeiten auf der anderen Seite zu ziehen? - Viele andere Probleme wären an dieser Stelle noch zu erwähnen, was aber aus naheliegenden Gründen unterbleiben muß.

Trotz all dieser angedeuteten Vorbehalte glauben wir, daß die hier vorgelegte Konzeption in ihren Grundzügen den richtigen, wenn nicht sogar einzig möglichen Weg für organisatorische Veränderungen zur Installierung einer effizienteren interministeriellen Zuständigkeitsverteilung weist. Dieser wird um so eher beschritten werden, ja beschritten werden müssen, je mehr die aus der inhaltlichen Bewältigung wirtschaftspolitischen Handelns zu erreichenden "Rationalisierungseffekte" ausgeschöpft sind.

Die bisherigen Untersuchungen haben deutlich gezeigt, daß die Mängel der heutigen Kompetenzverteilung nicht so sehr in der auf bestimmten Gruppierungsprinzipien basierenden konkreten Ausgestaltung der einzelnen Geschäftsbereiche, als vielmehr in der Anwendung eben dieser grundlegenden Organisationsverfahren ihre Ursache haben. Daher ist es auch wenig sinnvoll, eine Reorganisation der Wirtschaftsverwaltung unter altgewohnten Vorzeichen zu betreiben und auf diese Weise etwa neue Ministerien zu schaffen oder bereits bestehende arbeitsmäßig zusammenzufassen. Vielmehr geht es darum, die interministerielle Arbeitsteilung auf dem Gebiet der Wirtschaftspolitik auf eine völlig neue Basis zu stellen. In diesem Sinne ist auch die vorgeschlagene organisatorische Neuordnung zu interpretieren und als ein zusammengehörendes Ganzes zu begreifen, welches durch die Herausnahme bzw. Realisierung einzelner Teilvorschläge wesentlich an Effizienz verlieren muß.

Daß eine solche in der angedeuteten Richtung ausgelegte Neugestaltung der wirtschaftlichen Ministerial-

verwaltung auf große Widerstände treffen dürfte, erscheint fast selbstverständlich; denn es ist wohl nicht anzunehmen, daß beispielsweise die Auflösung einiger Sonderministerien, wie etwa des BML, des BMA u.ä., nicht entsprechende Gegenbestrebungen von seiten solcherart orientierter Interessentengruppen hervorrufen wird oder bedeutsame Änderungen in der bestehenden Behördenstruktur ohne die Überwindung starker Gegenkräfte aus dem Verwaltungsapparat heraus durchführbar wären. Trotzdem können wir an dieser Stelle Vorschlägen aus dem Bereich der Wissenschaft häufig entgegengehaltene Formeln wie "politisch unmöglich" oder "praktisch undurchführbar" nicht akzeptieren. Der Inhalt solcher Formeln stellt nämlich keine Naturkonstante dar, sondern unterliegt der aktiven Beeinflussung durch die politische Führung.

LITERATURVERZEICHNIS

(enthält nur zitierte Quellen)

1. "Darstellungen"

a) Bücher

Arndt, H.-J., Politik und Sachverstand im Kreditwährungswesen, Die verfassungsstaatlichen Gewalten und die Funktion von Zentralbanken, Berlin 1963

Berendt, G., Das Bundeskanzleramt, in: Ämter und Organisationen der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 7, Frankfurt und Bonn 1967

Böckenförde, E.-W., Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, Eine Untersuchung zum Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, in: Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 18, Berlin 1964

Borght, R. van der, Grundzüge der Sozialpolitik, in: Hand- und Lehrbuch der Staatswissenschaften, hrsg. von M. von Meckel, Bd. XV, Leipzig 1923

Commons, J.R., The Economics of Collective Action, New York 1950

Der Finanzminister, hrsg. vom Institut für "Finanzen und Steuern", Heft 32, Bonn o. J.

Ellwein, Th., Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, in: Die Wissenschaft von der Politik, hrsg. von O.K. Flechtheim und H.H. von der Gablentz in Verbindung mit H.Reif, 1. Bd., Köln und Opladen 1963 und 2. überarbeitete und erweiterte Auflage, Köln und Opladen 1965.

Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre, in: Politik, Regierung, Verwaltung, Untersuchungen zum Regierungsprozeß in der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. von Th. Ellwein, Bd. 1, Stuttgart, Berlin, Köln und Mainz 1966

Ellwein, Th., Görlitz, A., in Zusammenarbeit mit A. Schröder, Parlament und Verwaltung, 1. Teil, Gesetzgebung und politische Kontrolle, in: Politik, Regierung, Verwaltung, Untersuchungen zum Regierungsprozeß in der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. von Th. Ellwein, Bd. 2, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1967

Eschenburg, Th., Herrschaft der Verbände? 2. Auflage, Stuttgart 1963

- Staat und Gesellschaft in Deutschland, Stuttgart 1956

Eucken, W., Grundsätze der Wirtschaftspolitik, hrsg. von E. Eucken und K.P. Hensel, 3. unveränderte Auflage, Tübingen und Zürich 1960

Facius, F., Wirtschaft und Staat, Die Entwicklung der staatlichen Wirtschaftsverwaltung in Deutschland vom 17. Jahrhundert bis 1945, in: Schriften des Bundesarchivs, Bd. 6, Boppard 1959

Forsthoff, E., Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Allgemeiner Teil, 8. neubearbeitete Auflage, Bd. I, München und Berlin 1961

Gäfgen, G., Theorie der wirtschaftlichen Entscheidung, Untersuchungen zur Logik und ökonomischen Bedeutung des rationalen Handelns, 2., durchgesehene und erweiterte Auflage, Tübingen 1968

Gerhardt, J., Deutsche Arbeits- und Sozialpolitik, Berlin 1939

Giersch, H., Allgemeine Wirtschaftspolitik, Bd. I, Grundlagen, in: Die Wirtschaftswissenschaften, hrsg. von E. Gutenberg, Wiesbaden 1960

Giersch, H. und Borchardt, K. (Hrsg.), Diagnose und Prognose als wirtschaftswissenschaftliche Methodenprobleme, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 25, Berlin 1962

Glaeser, R., Finanzpolitische Willensbildung in der Bundesrepublik Deutschland, Versuch einer Analyse der Grundstruktur und Problematik, in: Volkswirtschaftliche Schriften, hrsg. von J. Broermann, Heft 82, Berlin 1964

Goldschmidt, H., Das Reich und Preußen im Kampf um die Führung, Von Bismarck bis 1918, Berlin 1931

Guilleaume, E., Reorganisation von Regierung und Verwaltung, in: Politik und Verwaltung, Heft 3, Baden-Baden 1966

Heinig, K., Das Budget,
Bd. I, 1. Lieferung, Tübingen 1948
Bd. II, 5. Lieferung, Tübingen 1950

Hennis, W., Richtlinienkompetenz und Regierungstechnik, in: Recht und Staat, Heft 300/301, Tübingen 1964

Huber, E.R., Wirtschaftsverwaltungsrecht, 2. neubearbeitete und erweiterte Auflage,
Bd. I, Tübingen 1953
Bd. II, Tübingen 1954

Jöhr, W.A., Die Beurteilung konkreter wirtschaftspolitischer Probleme, Bern 1947

Jöhr, W.A., Singer, H.W., Die Nationalökonomie im Dienste der Wirtschaftspolitik, Göttingen 1957

Keynes, J.N., The Scope and Method of Political Economy, 4. Edition, New York 1955

Kirschen, E.S., Benard, J. u.a., Economic Policy in our Time, Vol. I, General Theory, Amsterdam 1964

Klein, F., Das Bundesministerium der Finanzen, in: Ämter und Organisationen der Bundesrepublik, Bd. 3, Frankfurt und Bonn 1966

Klein, L., Finanzpolitische Instrumente der Konjunkturpolitik, Institutionelle Möglichkeiten und Grenzen ihrer Anwendung in Deutschland und Frankreich, in: Schriftenreihe des IFO-Instituts für Wirtschaftsforschung, Nr. 53, Berlin und München 1963

Krüger, R., Das wirtschaftspolitische Instrumentarium, Einteilungsmerkmale und Systematisierung, in: Volkswirtschaftliche Schriften, hrsg. von J. Broermann, Heft 110, Berlin 1967

Lampert, H., Die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland, in: Geschichte und Staat, Bd. 107/108, 2. verbesserte Auflage, München und Wien 1966

Leidel, H., Die Begründung der Reichsfinanzverwaltung, in: Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 1, Bonn 1964

Lindblom, Ch. E., The Intelligence of Democracy, Decision Making through mutual Adjustment, New York and London 1965

Lipfert, H., Einführung in die Währungspolitik, in: Beck'sche Schwarze Reihe, Bd. 26, 2. neubearbeitete Auflage, München 1965

March, J.G., Simon, H.A., Organizations, with the collaboration of H. Guetzkow, Eigth Printing, New York, London, Sydney 1966

Mayntz, R., Soziologie der Organisation, in: Rowohlts Deutsche Enzyklopädie, Hamburg 1963

Meckel, H. und Kronthaler, O., Das Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen und die Deutsche Bundespost, in: Ämter und Organisationen der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 12, Frankfurt und Bonn 1967

Mehler, F., Ziel-Mittel-Konflikte als Problem der Wirtschaftspolitik. Ein Beitrag zur Theorie der Wirtschaftspolitik, exemplifiziert an der praktischen Agrarpolitik, 1969 erscheinende Habilitationsschrift

Meyer, P., Die Verwaltungsorganisation, Vergleichende Studien über die Organisation der öffentlichen Verwaltung, Göttingen 1962

Millett, J.D., The Process and Organization of Government Planning, New York 1947

Mises, L. von, Grundprobleme der Nationalökonomie, Untersuchungen über Verfahren, Aufgaben und Inhalt der Wirtschafts- und Gesellschaftslehre, Jena 1933

Mittelfristige Finanzplanung, in: Beiträge des Deutschen Industrieinstituts, 5. Jg., Heft 8/9, Köln 1967

Morgenstern, O., Prolegomena to a Theory of Organization, Rand Corporation - Research Memorandum 734-, Santa Monica 1951

Morstein-Marx, F. (Hrsg.), Verwaltung, Eine einführende Darstellung, mit Beiträgen von H. Ahrens, E. Becker u.a., Berlin 1965

Nobis, F., Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, in: Ämter und Organisationen der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 5, Frankfurt und Bonn 1966

Ohm, H., Allgemeine Volkswirtschaftspolitik, Bd. I, Systematisch-Theoretische Grundlegung, 2. verb. und ergänzte Auflage, Berlin 1965

Prior, H., Die Interministeriellen Ausschüsse der Bundesministerien, Eine Untersuchung zum Problem der Koordinierung heutiger Regierungsarbeit, Stuttgart 1968

Randel, E., Das Bundesministerium für Wirtschaft, in: Ämter und Organisationen der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 4, Frankfurt und Bonn 1966

Schmiedenberg, von, Geschichte und Entwicklung der Haushaltspolitik des Vereinigten Wirtschaftsgebiets und der Bundesrepublik Deutschland von 1945 bis 1954, in: Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 4, Bonn 1962

Schmölders, G., Finanzpolitik, 2. neubearbeitete Auflage, Berlin, Heidelberg und New York 1965

Schneider, H.K., (Hrsg.), Grundsatzprobleme wirtschaftspolitischer Beratung, Das Beispiel der Stabilisierungspolitik, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 49, Berlin 1968

Schöpf, A., Das Prognoseproblem in der Nationalökonomie, Versuch einer Gesamtbetrachtung, in: Beiträge zur ganzheitlichen Wirtschafts- und Gesellschaftslehre, hrsg. von W. Heinrich, Bd. 2, Berlin 1966

Schwarz, O., Unsere Finanz- und Steuerverwaltung, Berlin 1922

Seeck, H., Steffens, G., Die Deutsche Bundesbank, in: Ämter und Organisationen der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 10, Frankfurt und Bonn 1967

Seraphim, H.-J., Theorie der allgemeinen Volkswirtschaftspolitik, in: Grundriss der Sozialwissenschaft, hrsg. von H. Jürgensen und A. Predöhl, Bd. 5, 2. verb. und erweiterte Auflage, Göttingen 1963

Simon, H.A., Administrative Behavior, A Study in Decision-Making Processes in Administrative Organization, with a foreword by Ch. J. Barnard, Second Edition, New York 1961

- Das Verwaltungshandeln, Eine Untersuchung der Entscheidungsvorgänge in Behörden und privaten Unternehmen, mit einem Vorwort von Ch. J. Barnard, in: Verwaltung und Wirtschaft, Schriftenreihe der Westfälischen Verwaltungs- und Wirtschaftsakademien, Heft 12, Stuttgart 1955

Simon, H.A., Smithburg, D.W., Thompson, V.A., Public Administration, Eleventh Printing, New York 1967

Storsberg, G., Die Bedeutung der Kleinen Verkehrsreform für die Preis- und Tarifbildung im Güterverkehr, Gutachten im Auftrag des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz, hrsg. vom Bundesminister für Wirtschaft, Brüssel 1963

Syrup, F., Hundert Jahre staatliche Sozialpolitik, 1839 - 1939, hrsg. von J. Scheuble, Stuttgart 1957

Tinbergen, J., Economic Policy: Principles and Design, in: Contributions to Economic Analysis, edited by J. Tinbergen, P.J. Verdoorn, H.J. Witteven, Amsterdam 1956

- On the Theory of Economic Policy, in: Contributions to Economic Analysis, edited by J. Tinbergen, P.J. Verdoorn, H.J. Witteven, Second Edition, Amsterdam 1955

Thompson, V.A., Modern Organization, New York 1961

Urwick, L., The Elements of Administration, New York and London 1943

Vogel, W., Westdeutschland 1945-1950, Der Aufbau der Verfassungs- und Verwaltungseinrichtungen über den Ländern der westlichen Besatzungszonen, in: Schriften des Bundesarchivs 2,
Bd. I, Koblenz 1956
Bd. II, Boppard 1964

Weber, Adolf, unter Mitwirkung von A. Lampe und A. Schmitt, Handels- und Verkehrspolitik (Binnenhandel - Verkehr - Aussenhandel), Wirtschaftspolitik II, in: Volkswirtschaftslehre, Eine Einführung von Adolf Weber, Bd. 4, München und Leipzig 1933

Weller, F., Wirtschaftspolitik und föderativer Staatsaufbau in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1967

Wildenmann, R., Macht und Konsens als Problem der Innen- und Außenpolitik, in: Kölner Schriften zur Politischen Wissenschaft, hrsg. von F.A. Hermens, Bd. 2, Frankfurt und Bonn 1963

Wolff, J., Verwaltungsrecht II, München und Berlin 1962

b) Aufsätze aus Sammelwerken und Zeitschriften

Bauer, W., Der Sachverständigenrat. Einige Bemerkungen zu seinem Wesen und seinen Funktionen, in: Theoretische und institutionelle Grundlagen der Wirtschaftspolitik, Th. Wessels zum 65. Geburtstag, Berlin 1967, S. 349 ff.

Beckerath, E. von, Politik und Wirtschaft: Ist eine rationale Wirtschaftspolitik möglich?, in: Einkommensbildung und Einkommensverteilung, hrsg. von W.G. Hoffmann, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 13, Berlin 1957, S. 25 ff.

Dörge, F.-W., Elemente und Instrumente der Wirtschafts- und Sozialpolitik, in: Wirtschafts- und Sozialpolitik, Modellanalysen politischer Probleme, hrsg. von H.-D. Ortlieb und F.-W. Dörge, Opladen 1964, S. 33 ff.

Eschenburg, Th., Der Bundesfinanzminister vor und nach den Wahlen 1965, in: Zur politischen Praxis in der Bundesrepublik, Bd. II, Kritische Betrachtungen 1961 bis 1965, München 1966, S. 234 ff.

Gäfgen, G., Allgemeine Wirtschaftspolitik, in: Kompendium der Volkswirtschaftslehre, Bd. 2, hrsg. von W. Ehrlicher, I. Esenwein-Rothe u.a., Göttingen 1968, S. 117 ff.

- Zur Theorie kollektiver Entscheidungen in der Wirtschaft, Eine Neuinterpretation der Welfare Economics, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 173 (1961), Stuttgart 1961, S. 1 ff.

Gulick, L., Notes on the Theory of Organization, in: Papers on the Science of Administration, edited by L. Gulick and L. Urwick, New York 1937, S. 3 ff.

Harms, U., Probleme der Mehrwertsteuer, in: Wirtschaftsdienst, Wirtschaftspolitische Monatsschrift, hrsg. vom Hamburgischen Welt-Wirtschafts-Archiv, 47. Jg. (1967), Nr. 4, S. 185 ff.

Heppe, H. von, Becker, U., Zweckvorstellungen und Organisationsformen, in: Verwaltung, Eine einführende Darstellung, hrsg. von F. Morstein-Marx, Berlin 1965, S. 87 ff.

Hüttl, A., Koordinierungsprobleme der Bundesregierung, in: Der Staat, Zeitschrift für Staatslehre, Öffentliches Recht und Verfassungsgeschichte, hrsg. von E.-W. Böckenförde, G. Oestreich u.a., Bd. 6, Berlin 1967, S. 1 ff.

"Isolierter Schiller", in: Der Volkswirt, Wirtschafts- und Finanz-Zeitung, 22. Jg. (1968), Nr. 4, S. 15 f.

Jöhr, W.A., Planung als Mittel rationaler Wirtschaftspolitik in der Marktwirtschaft?, in: Rationale Wirtschaftspolitik und Planung in der Wirtschaft von heute, hrsg. von Erich Schneider, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 45, Berlin 1967, S. 76 ff.

Jöhr, W.A., Kneschaurek, F., Die Prognose als Basis der Wirtschaftspolitik, in: Grundlagen der Wirtschaftspolitik, hrsg. von G. Gäfgen, Köln und Berlin 1966, S. 338 ff.

Korff, H.C., Neuordnung der Haushaltswirtschaft des Bundes. Ziele und Aussichten einer Haushaltsreform, in: Finanzwissenschaft und Finanzpolitik, E. Schoettle von Freunden und Kollegen gewidmet, hrsg. von F. Schäfer, Tübingen 1964, S. 101 ff.

Marschak, J., Towards an Economic Theory of Organization and Information, in: Decision Processes, edited by R.M. Thrall, C.H. Coombs and R.L. Davis, New York - London 1954, S. 187 ff.

Ott, A.E., Magische Vielecke, in: Fragen der wirtschaftlichen Stabilisierung, hrsg. von A.E. Ott, Tübinger Wirtschaftswissenschaftliche Abhandlungen, Bd. 3, Tübingen 1967, S. 93 ff.

Pütz, Th., Der Kompromiß in der Wirtschaftspolitik, in: Methoden und Probleme der Wirtschaftspolitik, Gedächtnisschrift für H.-J. Seraphim, hrsg. von H. Ohm, Berlin 1964, S. 51 ff.

Sauermann, H., Über die Möglichkeiten einer rationalen Wirtschaftspolitik, in: Systeme und Methoden in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, E. von Beckerath zum 75. Geburtstag, hrsg. von N. Kloten, W. Krelle u.a., Tübingen 1964, S. 637 ff.

Schneider, H.K., Zielbestimmung für die Wirtschaftspolitik in der pluralistischen Gesellschaft, in: Theoretische und institutionelle Grundlagen der Wirtschaftspolitik, Th. Wessels zum 65. Geburtstag, Berlin 1967, S. 37 ff.

Simon, H.A., Recent Advances in Organization Theory, in: Research Frontiers in Politics and Government, Brooking Lectures 1955, Washington, D.C. 1955, S. 23 ff.

Thalheim, K.C., Zum Problem der Einheitlichkeit in der Wirtschaftspolitik, in: Beiträge zur Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsordnung, Gesammelte Aufsätze und Vorträge, Berlin 1965, S. 23 ff.

Trautmann, W., Der Zeitzünder tickt, in: Der Volkswirt, Wirtschafts- und Finanz-Zeitung, 20. Jg. (1966), Nr. 4, S. 104 f.

- Kreditplafondierung - Zu brisant, in: Der Volkswirt, Wirtschafts- und Finanz-Zeitung, 20. Jg. (1966), Nr. 47, S. 2261 ff.

Tuchtfeldt, E., Das Instrumentarium der Wirtschaftspolitik, Ein Beitrag zu seiner Systematik, in: Grundlagen der Wirtschaftspolitik, hrsg. von G. Gäfgen, Köln und Berlin 1966, S. 260 ff.

- Zur Frage der Systemkonformität wirtschaftspolitischer Maßnahmen, in: Zur Grundlegung wirtschaftspolitischer Konzeptionen, hrsg. von H.-J. Seraphim, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 18, Berlin 1960, S. 203 ff.

Watrin, Ch., Marktwirtschaft und Globalsteuerung, in: Die Aussprache, hrsg. von der Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer E.V., 17. Jg., Heft 5/6, Bonn 1967, S. 97 ff.

- Ökonomische Theorien und wirtschaftspolitisches Handeln, in: Theoretische und institutionelle Grundlagen der Wirtschaftspolitik, Th. Wessels zum 65. Geburtstag, Berlin 1967, S. 3 ff.

c) Artikel aus Tageszeitungen

"Alle Angestellten sollen versicherungspflichtig werden", in:FAZ, vom 17.8.1967, S. 3

"Bonn: Keine Aufwertung", in: FAZ, vom 9.11.1967, S. 15

Diepholz, O., Verstrickt in kleinliche Streitigkeiten, Vor der Kabinettsentscheidung über eine Bundesbehörde für Entwicklungshilfe, in: FAZ, vom 11.9.1968, S. 6

Fack, U., Mehr Kompetenzen für Minister Scheel, in: FAZ, vom 27.10.1964, S. 13

Fehrenbach, O., Die Quelle der Macht in der grauen Zelle, Grenzen und Möglichkeiten der politischen Planung in der Bundesrepublik, in: Stuttgarter Zeitung, vom 3.5.1968, S. 7

"Neuer Vorstoß in der Mitbestimmung", in: FAZ, vom 12.6.1967, S. 13

Rapp, A., Kommt ein Kernkabinett?, in: FAZ, vom 27.10.1967, S. 1

"Verkehrsprogramm im Kabinett", in: FAZ, vom 8.8.1967, S. 9

2. "Materialien"

a) Gesetze und Verordnungen (nach Datum geordnet)

Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG) vom 16.7.1927

Gesetz über die Beaufsichtigung der privaten Versicherungsunternehmen und Bausparkassen vom 6.7.1931

Gesetz über Notmaßnahmen auf dem Gebiet der Wirtschaft, der Ernährung und des Verkehrs (Bewirtschaftungsnotgesetz) vom 30.10.1947

Verordnung zur Sicherung der Versorgung der Ernährungs-, Land- und Forstwirtschaft mit Betriebsmitteln vom 18.12.1947

Nothilfegesetz zur Ermittlung und Verteilung von Lebensmittelbeständen vom 23.1.1948

Übergangsgesetz über Preisbildung und Preisüberwachung (Preisgesetz) vom 10.4.1948

Gesetz über Sicherheitsleistungen und Gewährleistungen im Exportgeschäft vom 26.8.1949

Gesetz über den Verkehr mit Getreide und Futtermitteln vom 4.11.1950

Gesetz zur weiteren Verlängerung der Geltungsdauer des Preisgesetzes vom 29.3.1951

Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den Aufsichtsräten und Vorständen der Unternehmen des Bergbaues und der Eisen und Stahl erzeugenden Industrie vom 25.5.1951

Gesetz über die Errichtung des Bundesaufsichtsamtes für das Versicherungs- und Bausparwesen vom 31.7.1951

Gesetz über die Investitionshilfe der gewerblichen Wirtschaft vom 7.1.1952

Gesetz über die Feststellung von Mindestarbeitsbedingungen vom 11.1.1952

Betriebsverfassungsgesetz vom 11.10.1952

Gesetz über den Kapitalverkehr vom 15.12.1952

Gesetz zur Aufhebung der Dividendenabgabeordnung vom 15.12.1952

Gesetz über die Statistik für Bundeszwecke vom 3.9.1953

Gesetz über Maßnahmen auf dem Gebiete des Mietpreisrechts (Erstes Bundesmietengesetz) vom 27.7.1955

Gesetz über die Lohnstatistik vom 18.8.1956

Gesetz zur Neuregelung des Rechts der Rentenversicherung der Angestellten vom 23.2. und 27.7.1957

Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit vom 30.3.1957

Gesetz über die Deutsche Bundesbank vom 26.7.1957

Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen vom 27.7.1957

Gesetz über die Übernahme einer Kursgarantie für eine Devisenanlage der Deutschen Bundesbank bei der Bank von England vom 18.10.1957

Außenwirtschaftsgesetz vom 28.4.1961

Gesetz zur Änderung der Beförderungssteuer vom 19.6.1961

Getreidepreisgesetz 1961/62 vom 19.6.1961

Gesetz über das Kreditwesen vom 10.7.1961

Verordnung zur Regelung von Zuständigkeiten im Außenwirtschaftsverkehr vom 7.8.1961

Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Rechnungsjahr 1965 vom 18.3.1965

Zweites Gesetz zur Förderung der Vermögensbildung der Arbeitnehmer vom 1.7.1965

Gesetz über die Durchführung einer Repräsentativstatistik auf dem Gebiete des Wohnungswesens vom 18.8.1965

Verordnung über die Gebühren der Kartellbehörden über die Erstattung der durch das Verfahren vor Kartellbehörden entstandenen Kosten vom 1.3.1966

Umsatzsteuergesetz (Mehrwertssteuer) vom 29.5.1967

Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8.6.1967

Änderungsgesetz zur Mehrwertsteuer vom 18.10.1967

Verordnung zur Übertragung von Zuständigkeiten im Außenwirtschaftsverkehr auf die Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel vom 6.11.1967

Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplanes für das Rechnungsjahr 1968 vom 3.5.1968

b) Kommentare

Das Deutsche Bundesrecht, Systematische Sammlung der Gesetze und Verordnungen mit Erläuterungen, hrsg. vom Nomos Verlag Baden-Baden, fortdauernde Lief.

Mangoldt, H. von und Klein, F., Das Bonner Grundgesetz, Kommentar, 2. neubearbeitete und vermehrte Auflage, Bd. II, Berlin und Frankfurt 1964

Maunz, Th. und Dürig, G., Grundgesetz, Kommentar, 1.-8. Lieferung, Bd. II, München und Berlin 1966

Müller-Henneberg, H. und Schwartz, G. (Hrsg.), Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, Kommentar, Köln und Berlin 1958

Spindler, J. von, Becker, W., Starke, O.-E., Die Deutsche Bundesbank, Grundzüge des Notenbankwesens und Kommentar zum Gesetz über die Deutsche Bundesbank, Stuttgart 1957

Stern, K. und Münch, P., Kommentar zum Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967, Stuttgart, Berlin, Köln und Mainz 1967

Vialon, F.K., Haushaltsrecht, Kommentar zur Haushaltsordnung (RHO) und den Finanzbestimmungen des Bonner Grundgesetzes, 2. völlig neubearbeitete Auflage, Berlin und Frankfurt 1959

c) Sonstige Quellen

Bericht der Sachverständigenkommission für die Vereinfachung der Verwaltung beim Ministerium des Innern, hrsg. vom Bundesminister des Innern, Bonn 1960

Brief des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten an den Bundesminister für Wirtschaft vom 4.11.1949

Brief von E. Randel, Organisationsreferent im Bundesministerium für Wirtschaft, an den Verfasser dieser Arbeit vom 14.7.1965

Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Bonn

Bundesanzeiger, Köln

Bundeshaushaltspläne für die Rechnungsjahre 1949 bis 1968

Bundesministerium für Wirtschaft (Hrsg.), 50 Jahre Deutsches Wirtschaftsministerium, Bonn 1967

Der Präsident des Bundesrechnungshofes, Gutachten über die Organisation und Wirtschaftlichkeit des Bundesministeriums für Wirtschaft, o.O. 1960

Der Präsident des Bundesrechnungshofes, Übersicht über Organisation und Personal auf dem Gebiet der Entwicklungshilfe im Bereich der Bundesministerien, nachgeordneten Behörden und außerhalb der Bundesverwaltung, o.O. 1963

Deutsche Politik 1965, Tätigkeitsbericht der Bundesregierung, hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, o.O. 1966

Deutsche Politik 1967, Tätigkeitsbericht der Bundesregierung, hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, o.O. 1967

Drucksachen der Verhandlungen des Deutschen Bundestages

Empfehlungen des Organisationsausschusses der Ministerpräsidenten-Konferenz über den Aufbau der Bundesorgane,
Teil 1: Bericht, Schlangenbad 1949
Teil 2: Das Bundesministerium für Wirtschaft, Schlangenbad 1949

Finanzbericht 1968, Die volkswirtschaftlichen Grundlagen und die wichtigsten finanzwirtschaftlichen Probleme des Haushaltsplans der Bundesrepublik Deutschland für das Rechnungsjahr 1968, hrsg. vom Bundesministerium der Finanzen, Bonn 1967

Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien,
Allgemeiner Teil (GGO I), Bonn 1958
Besonderer Teil (GGO II), Bonn 1960

Geschäftsordnung der Bundesregierung von 1951

Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium vom 3. Juni und 8. Juli 1956, Thema: Instrumente der Konjunkturpolitik und ihre rechtliche Institutionalisierung, in: Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium, hrsg. vom Bundeswirtschaftsministerium, Bd. 4, Göttingen 1957, S. 34 ff.

Möglichkeiten und Grenzen volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen als Hilfsmittel der Wirtschaftspolitik, in: Sonderhefte des Bundesministeriums für Wirtschaft über die wirtschaftliche Lage in der Bundesrepublik, Heft 5, Bonn 1960

Organisationsplan des Auswärtigen Amtes vom Januar 1963

Organisationsplan des Bundesministeriums der Finanzen vom Juli 1968

Organisationsplan des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung vom April 1968

Organisationsplan des Bundesministeriums für das Post- und Fernmeldewesen vom September 1967

Organisationsplan des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vom Januar 1966

Organisationsplan des Bundesministeriums für Verkehr vom Mai 1967

Organisationsplan des Bundesministeriums für Wirtschaft vom Mai 1966 und April 1968

Organisationsplan des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit vom Mai 1968

Organisationsplan des Bundesministeriums für Wohnungswesen und Städtebau vom Mai 1968

Organisationsplan des Bundesschatzministeriums vom August 1968

Reichshaushaltsordnung von 1922

Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1952, hrsg. vom Statistischen Bundesamt in Wiesbaden, Stuttgart und Mainz 1952

Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1968, hrsg. vom Statistischen Bundesamt in Wiesbaden, Stuttgart und Mainz 1968

L E B E N S L A U F

1941: Am 14. November in Groß-Rohrheim (Kreis Bergstraße) geboren.

1947: Eintritt in die Volkschule zu Groß-Rohrheim im Herbst.

1952: Ab Frühjahr Besuch des Gymnasiums in Gernsheim.

1958: Wahl des mathematisch-naturwissenschaftlichen Zweiges dieses Gymnasiums. Bis zum Abitur Ausübung verschiedener Ferienbeschäftigungen.

1961: Reifeprüfung am 4. März bestanden. Zum Sommersemester Beginn des Studiums der Technischen Volkswirtschaft an der damaligen Technischen Hochschule in Karlsruhe. Betätigung als Praktikant (ca. zwei Monate).

1962: Aufnahme des Studiums der Volkswirtschaftslehre an der Universität in Tübingen. Wahl der Wissenschaft von der Politik im Nebenfach. In der Folgezeit verschiedentlich als Werkstudent tätig (ca. 5 Monate).

1966: Ablegung der Diplomprüfung für Volkswirte zum 16. Mai an der Universität Tübingen. Ab 28. Mai Verwalter einer wissenschaftlichen Assistentenstelle am Institut für allgemeine Wirtschafts- und Sozialwissenschaften der Universität Hohenheim (Landwirtschaftliche Hochschule Stuttgart-Hohenheim).

Akademische Lehrer: Prof. Dr. Erich Arndt, Prof. Dr. Th. Eschenburg, Prof.Dr. B. Fritsch, Prof. Dr. R. Johns, Prof. Dr. N. Kloten, Prof. Dr. Woldemar Koch, Prof. Dr. F.Morstein-Marx, Prof. Dr. A.E. Ott, Prof. Dr.D.Pohmer, Prof. Dr. J. Werner.